

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo  
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)  
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

## INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

### TEMA: REIVINDICACIÓN Y TITULACIÓN DE TIERRAS PERTENECIENTES AL I.D.A.

**RESUMEN:** El presente informe de investigación adjunta opiniones y dictámenes de la Procuraduría General de la República que analiza el tema de titulación y reivindicación de tierras que han pertenecido al Instituto de Desarrollo Agrario, desarrollando aspectos como los plazos y requisitos en casos de titulación, así como su régimen impugnatorio.

#### Índice de contenido

1 JURISPRUDENCIA.....	2
A) LA TITULACIÓN DE TIERRAS Y SU RÉGIMEN IMPUGNATORIO, CASO DEL I.D.A	2
B) OPINIÓN JURÍDICA : 078 - J DEL 8/6/2006 .....	9
"iv.-titulación ordinaria y plazo de consolidación.....	11
iv.2) plazo de consolidación.....	13
v.-declaratoria de inconstitucionalidad de la ley de titulación de tierras ubicadas en reservas nacionales.....	17
v.2) audiencia preceptiva al minae.....	18
v.3.1.plazo de convalidación.....	19
v.4) inconstitucionalidad de la ley 7599.....	19
C) LOS PROGRAMAS DE TITULACIÓN MÚLTIPLE Y LOS PROCESOS DE REIVINDICACIÓN .....	27
ii.-igualdad en el ordenamiento nacional.....	29
iii.-leyes, 2825 y 5064.....	32
iv.-interpretación sistemática con la ley de extranjería y uniformes .....	33
v.-es la explotación agrícola una actividad lucrativa.....	36
D) LA TITULACIÓN DE FINCAS SEGÚN LA LEY 7599 SIN LA APROBACIÓN DEL MINAE.....	39
ii.-composición del dominio público forestal del estado por bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales e instituciones autónomas.....	41
ii.1) bienes naturales sobre los que recae la afectación legal....	43
ii.2) notas distintivas del dominio público .....	43
ii.3) inmuebles forestales de bancos públicos exceptuados del patrimonio natural del estado .....	44
ii.4) inhibición administrativa para desafectar .....	45
iii.-el supuesto de la clasificación de los terrenos rurales de los organismos de la administración pública.....	46
iv.-titulación ordinaria y plazo de consolidación.....	50

iv.2) plazo de consolidación.....	53
v.-declaratoria de inconstitucionalidad de la ley de titulación de tierras ubicadas en reservas nacionales .....	57
v.5) dimensionamiento de efectos de la sentencia y salvedad a favor del estado para recuperar bienes demaniales.....	61
v.6) declaratoria de nulidad del título e inscripción antes de vencer el plazo de convalidación.....	62
v.7) casos iniciados o en tramite al sobrevenir la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley 7599.....	62
vii.-improcedencia de titulación de los bienes de dominio público e imprescriptibilidad de las acciones para recuperarlos.....	76

## **1 JURISPRUDENCIA**

### ***a) La Titulación de tierras y su Régimen Impugnanticio, caso del I.D.A***

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]<sup>1</sup>

Opinión Jurídica : 134 - J del 5/12/2000

Cargo: Junta Directiva

Institución: Instituto de Desarrollo Agrario

Funcionario: Víctor Felipe Bulgarelli Céspedes

Opinión Jurídica : 134 - J del 05/12/2000

OJ-134-2000

San José, 5 de diciembre de 2000

Señores

Junta Directiva

Instituto de Desarrollo Agrario

Estimados señores:

Con aprobación del señor Procurador General de la República, me refiero a Oficio No. JD-026-2000, suscrito por la Secretaria General de ese Instituto, donde transcribe lo acordado en la sesión 079-99, artículo 10, celebrada el 3 de noviembre del año anterior, en el sentido de solicitar a la Procuraduría Agraria analizar la posibilidad de promover las acciones correspondientes ante los tribunales comunes "para que el Estado, en el actual caso el IDA", recupere terrenos titulados por información posesoria a nombre de Diego Tijerino Mayorga en el Registro Público al Folio Real No. 31908-000 del Partido de Limón. Lo anterior por cuanto, hoy en día, parte del inmueble titulado lo ocupan varias familias a las que el Instituto de Desarrollo Agrario procedió a otorgarles arrendamientos.

De previo a dar contestación a la solicitud planteada, es indispensable hacer algunos comentarios sobre la normativa atinente a la titulación de inmuebles y a su régimen impugnativo.

Como se sabe, la Ley de Informaciones Posesorias, No. 139 de 14 de julio de 1941 y sus reformas, regula un procedimiento judicial para la titulación de inmuebles que se encuentran sin inscribir, mediante el cumplimiento de una serie de requisitos (solicitud o escrito inicial, plano, certificación del Ministerio del Ambiente y Energía, del Registro Público, entre otros) y la realización de varias etapas procesales (publicación de edicto, notificación a la Procuraduría General de la República y al Instituto de Desarrollo Agrario, declaraciones de testigos, reconocimiento judicial cuando procede, etc.).

Aunque se trata de un procedimiento bastante completo, no ofrece garantía absoluta de que inmuebles pertenecientes a terceros, incluso ya inscritos ante Registro Público, sean objeto de titulación.-

Para estos casos, en que ha existido una sentencia firme a favor del titulado y el inmueble se inscribe registralmente, el legislador previó dos alternativas para que el verdadero propietario pudiese recuperar el terreno indebidamente apropiado y anular el asiento registral, las que se encuentran elencadas en los artículos 16 y 17 de la Ley de comentario:

"Artículo 16.-La propiedad que se adquiriera por la presente ley, queda definitivamente consolidada para terceros a los tres años, los cuales se contarán a partir del día de la inscripción del respectivo título en el Registro Público, ya que se limita a ese plazo la prescripción negativa de la acción de terceros a quienes pueda afectar.

Este plazo se reducirá a un año únicamente para el efecto de solicitar y obtener préstamos de los organismos del Sistema Bancario Nacional o del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo.

En caso de prosperar acciones reivindicatorias sobre los inmuebles que garanticen créditos con las instituciones referidas, éstas conservarán todos los derechos que se deriven de la garantía real del inmueble.

Artículo 17.-En cualquier tiempo en que, no habiendo transcurrido todavía los tres años a que se refiere el artículo anterior, se demostrare que el título posesorio se ha levantado contra las leyes vigentes, podrá el Juez decretar en el expediente original, y mediante los trámites de los incidentes, la nulidad absoluta del título y de su respectiva inscripción en el Registro, y librará la ejecutoria correspondiente para que esa Oficina cancele el asiento. Transcurrido el término de tres años de la inscripción del título, toda acción deberá decidirse en juicio declarativo."

Como puede verse, se ofrece la posibilidad de obtener la nulidad registral por medio de un incidente que se plantea en las mismas diligencias de información posesoria de donde provino el título, dentro de los tres años posteriores al día de la inscripción, y con posterioridad a ese plazo, a través de un juicio ordinario.-

Aunque este artículo 17 pudiese parecer contradictorio con el 16 de la misma Ley, párrafo primero, que declara la propiedad adquirida por información posesoria como definitivamente consolidada para terceros a los tres años, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia ha aclarado que la propiedad obtenida sólo es incólume respecto de terceros al término del período trienal si efectivamente han sido respetados los principios y mandatos legales, especialmente el de la posesión decenal a título de dueño en forma quieta, pública e ininterrumpida sobre un terreno sin inscribir; caso contrario la vía del juicio

declarativo siempre se mantiene abierta, aún después de los tres años:

"Se ha resuelto ya que los títulos posesorios responden a la necesidad sentida de permitirle a los poseedores que no tienen título inscrito de propiedad, legitimar esa propiedad aparente, pues de conformidad con el artículo 267 del Código Civil, para que la propiedad sobre inmuebles surta todos los efectos legales, es necesario que se halle debidamente inscrita en el Registro General de la Propiedad. Para obtener la inscripción es necesario acreditar una posesión útil, efectiva, por todo el tiempo y con todos los demás requisitos que señala la ley para usucapir, y es así como el título que se otorga se nutre de esa situación de hecho, suficiente para generar la propiedad conforme a la ley. Tomando en cuenta que esa situación de hecho en sí misma es fuente de adquisición de derechos reales, la ley ha establecido en los últimos tiempos un plazo breve de consolidación, conforme se indica en el artículo 16 de la Ley de Informaciones Posesorias. Pero es importante tener en cuenta como punto esencial, que el título respectivo debe ser idóneo para adquirir el dominio, o sea que responda a una situación de hecho realmente existente, con los requisitos necesarios para extinguir con respecto a terceros derechos reales que les puedan corresponder sobre el mismo inmueble, porque quien nunca ha tenido su posesión, personalmente o por derivación, no puede consolidar el derecho de propiedad, con detrimento del verdadero propietario, o bien de quien esté poseyendo en términos idóneos para usucapir. Quedan a salvo, desde luego, los problemas relacionados con posibles adquisiciones a non domino. En consecuencia, si el título descansa en una falsa posesión, ningún derecho real se adquiere en perjuicio de tercero, por lo que no se opera su consolidación al tenor del citado artículo 16, por más que transcurriere un plazo superior a los tres años a partir de la inscripción. Porque el espíritu de la ley no es el de poner a disposición de las personas mecanismos para despojar a sus semejantes sin causa alguna de sus derechos, como sucedería con una titulación obtenida por un no poseedor frente al poseedor titular del derecho de posesión o de propiedad.

XI.-Podría creerse que hay contradicción entre los artículos 16 y 17 antes copiados, en cuanto el primero establece un plazo de tres años para la consolidación de la propiedad y la consiguiente prescripción, y el segundo permite solicitar y decretar la nulidad absoluta del título y de su inscripción en el Registro, por medio de incidente dentro de las mismas diligencias de información posesoria siempre que se hiciera dentro del indicado plazo de tres años, transcurrido el cual, se agrega, toda acción deberá

decidirse en juicio declarativo. La contradicción estaría en esto último, en cuanto permite establecer la acción de nulidad en juicio declarativo, después de transcurridos los tres años. Pero la contradicción sería tan solo aparente, que en todo caso queda resuelta al desentrañar el espíritu de las dos normas y que se concreta en lo siguiente:

1º.- en que, como se dijo en el Considerando anterior, el título debe basarse en una posesión útil, efectiva, por todo el tiempo y con todos los demás requisitos que señala la ley para usucapir, porque si se trata de una titulación obtenida por un no poseedor frente al poseedor titular del derecho de posesión o de propiedad, no se opera su consolidación por más que transcurriere un plazo superior a los tres años a partir de la inscripción.

2º.-Porque se trata de una prescripción, y como tal el nuevo propietario puede oponerla o no como excepción de fondo, y si no lo hace, no se puede declarar de oficio, por no ser una caducidad. Por lo anterior es que, aun transcurridos los tres años es posible la acción en juicio declarativo." (Voto No. 94 de 15 horas del 14 de marzo de 1990)

En el presente caso, la inscripción de la finca en el Registro Público a nombre del señor Tijerino Mayorga se produjo el día 13 de febrero de 1987, por lo que, no sólo el plazo establecido para presentar un incidente de nulidad dentro de las diligencias originales ha pasado sobradamente, sino que también el de diez años para entablar una acción reivindicatoria o una publiciana.

Así las cosas, no procede incoar ninguna de las dos acciones judiciales ordinarias para la recuperación de los terrenos supuestamente mal titulados, sino que lo pertinente, si se desea retornar esas tierras a poder del Instituto para utilización a favor de beneficiarios, es recurrir a la vía más expedita de comprar o expropiar las mismas por los medios legales establecidos, o a intentar, si se dispone de suficiente prueba al respecto, la presentación de una demanda por prescripción positiva al estar el Instituto de Desarrollo Agrario durante todo este tiempo poseyendo los terrenos a título de dueño por medio de arrendamientos a terceros.

Ahora, debe quedar claro que la Procuraduría carecería de toda legitimación jurídica para interponer, si hubiese sido el caso, una acción reivindicatoria (o una publiciana), o bien una de usucapión, a nombre del Instituto de Desarrollo Agrario, no sólo porque éste disfruta de personería jurídica suficiente para hacerlo por sí mismo, sino también porque, como se sabe, uno de los requisitos básicos para entablar ese tipo de acciones es ser el propietario o poseedor legítimo del inmueble, condición que no

reúne el Estado, ni la Procuraduría que lo representa, sino la entidad a su cargo por lo actos que ha venido desarrollando a lo largo de los últimos años, de acuerdo a los informes que se adjuntan a su nota de solicitud. Al respecto, cito algunas resoluciones judiciales como muestra de una amplia jurisprudencia en el mismo sentido:

"Son tres los presupuestos de validez de la acción reivindicatoria: 1) legitimación activa, según la cual el titular debe ostentar la calidad de propietario, señalándose que el propietario debe ser el dueño; 2) legitimación pasiva, según la cual el poseedor, o demandado, debe ejercer sus actos posesorios como poseedor ilegítimo; y 3) identidad de la cosa, entre el bien reclamado por el propietario y el poseído ilegítimamente por el demandado o poseedor." (Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, Voto No. 230 de 16 horas del 20 de julio de 1990).

"La reivindicación agraria tiende a tutelar al propietario agrario frente al poseedor ilegítimo con el objeto de lograr su restitución y tiene fundamento en los artículos 264, 266, 267, 295, 316, 320 y 321 del Código Civil. Por su parte, respecto de la publiciana agraria esta Sala ha afirmado que "la acción de mejor derecho de posesión, originada en la defensa del Derecho Romano conocida como acción publiciana, tiene su fundamento en nuestro ordenamiento jurídico en los artículos 317, 318, 319 y 322, así como en los numerales 277 a 286 del Código Civil, y tiende a tutelar al poseedor legítimo, con el objeto de que logre la restitución de la posesión de que ha sido indebidamente privado, o bien para que se declare su derecho preferente respecto de un poseedor anterior" (Sentencia número 168 de las 15 horas del 6 de junio de 1990). Estas acciones tienen grandes similitudes, solo que en la reivindicación se tutela al propietario agrario y en la publiciana al poseedor agrario, y en ambas lo es contra el poseedor ilegítimo, debiendo demostrarse que lo poseído ilegítimamente por el demandado se encuentra ubicado dentro del área reclamada. Esto significa que las dos acciones han de tener como presupuestos de validez tanto la legitimación activa (para el caso de la reivindicación que el propietario sea dueño, y para la publiciana que el poseedor sea dueño), la legitimación pasiva (el poseedor cuya restitución se pretende debe ser ilegítimo), y debe mediar identidad de la cosa (entre el bien reclamado y el poseído ilegítimamente)." (Voto No. 223 de 15 horas 30 minutos del 6 de julio de 1990).

"En ese sentido, la posesión ad usucapionem es una forma más rigurosa o calificada de posesión que se diferencia de la genérica. Los requisitos que ley exige para que la posesión sea apta para la prescripción positiva se regulan en el artículo 856

del Código Civil. La jurisprudencia, integrando conceptos doctrinarios, ha desarrollado el contenido de esos requisitos. En ese sentido, en relación con la posesión en calidad de propietario se ha señalado que lo que el Código Civil quiere decir es posesión en calidad de titular del derecho ostentado, toda vez que la propiedad no es el único derecho que se puede adquirir por prescripción positiva, por lo que este requisito atiende al título o causa determinante de la posesión y a su posterior modo de ejercicio; que lo que interesa es el comportamiento del poseedor como titular -la materialización de una conducta como titular -, que excluye a todo aquel poseedor con causa no usucapible como el arrendatario, administrador, depositario o servidor de la posesión; que con base en ese requisito, también se excluyen los actos ejecutados en virtud de licencia o meramente tolerados, porque no pueden conducir a la constitución o adquisición de la posesión, y menos de la usucapión, dado que se producen por la liberalidad del verdadero titular y no del que se muestra como tal; que la cualidad de ejercer la posesión en concepto de titular del derecho que se usucape se comprende en cuanto califica al sujeto apto y desecha al no idóneo; ..."

(Sala Constitucional, Voto No. 4587-97 de 15 horas del 5 de agosto de 1997).

No omito indicar, en todo caso, que la Procuraduría General de la República siempre ha tenido por norma intervenir en los trámites de información posesoria para defender intereses públicos, no necesariamente del Estado, solicitando el rechazo de las diligencias, conforme al artículo 11 de la Ley de mérito, cuando detecte alguna lesión a tales intereses. Así lo hemos hecho también con el Instituto de Desarrollo Agrario, sobre todo, cuando mediante uno de estos trámites se persigue la titulación de inmuebles inscritos a nombre suyo o formando parte de algún asentamiento campesino. Sin embargo, y como aquí se ha explicado, una vez que la información posesoria termina en una inscripción registral, sólo la entidad que ostente la titularidad respectiva puede accionar en procura de la reversión del acto y sus consecuencias jurídicas.

De ustedes, atentamente,

Lic. Víctor F. Bulgarelli Céspedes  
Procurador Agrario  
VBC/vbc

**b) Opinión Jurídica : 078 - J del 8/6/2006**

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]<sup>2</sup>

Consultante: Sonia Mata Valle

Opinión Jurídica : 078 - J del 08/06/2006

Cargo: Jefa de Área Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales

Institución: Asamblea Legislativa

Funcionario: Fernando Castillo Víquez

OJ-078-2006

8 de junio de 2006

Licenciada

Sonia Mata Valle, Jefa de Área

Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales Asamblea Legislativa

Estimada Señora:

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República me es grato referirme a su oficio n.º CPAS-47-15983 del 30 de mayo del año en curso, a través del cual solicita el criterio del Órgano Superior Consultivo Técnico-jurídico sobre el proyecto de ley denominado "Ley especial para titulación de vivienda en zona de desarrollo urbano no reconocidas (precario)", el cual se tramita bajo el expediente legislativo número 15.983.

Es necesario aclarar que el criterio que a continuación se expone, es una mera opinión jurídica de la Procuraduría General de la República y, por ende, no tiene ningún efecto vinculante para la Asamblea Legislativa por no ser Administración Pública. Se hace como una colaboración en la importante labor que desempeña el Diputado.

#### I.-RESUMEN DEL PROYECTO.

Según se indica en la exposición de motivos y así se desprende del articulado de la iniciativa, se busca con esta impulsar la legalización o formalización de la condición jurídica de muchas familias que han debido irse a vivir a zonas de desarrollo urbano no reconocidas (comúnmente denominadas "precarios").

"La idea es facilitar los trámites y demás aspectos necesarios para que aquellas personas que tengan un tiempo considerable [se establece un plazo mínimo de posesión de 5 años] de vivir en sus respectivos predios puedan gestionar la titulación de estos en propiedad privada, de manera que en lugar de tener un título 'precario' se conviertan en dueños, con todos los atributos y responsabilidades inherentes a tal condición".

Esta titulación no podría recaer en terrenos inscritos como propiedad privada de una persona física o jurídica, ni sobre inmuebles que estén afectos al uso o dominio público que no hayan sido desafectados mediante ley. Tampoco podrían titularse bienes que deban tramitarse por medio de otras leyes, tales como la Ley de Informaciones Posesorias.

Por otra parte, se autoriza al Estado y sus instituciones, en forma genérica, para que puedan desprenderse de aquellos bienes que no estén afectos al uso o dominio público.

En esta ley se establece un procedimiento sencillo, accesible y gratuito ante el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, independientemente de si los bienes están inscritos a nombre del Estado o de las instituciones públicas, empresas públicas, municipales, etc.

II.-SOBRE EL FONDO.

Para efectos del marco teórico en este análisis, debemos traer a colación lo que expresamos en el dictamen C-321-03 de 9 de octubre del 2003, sobre el tema de la titulación de inmuebles y el plazo de consolidación.

**“IV.-TITULACIÓN ORDINARIA Y PLAZO DE CONSOLIDACIÓN**

V.1) TITULACIÓN DE INMUEBLES

Para que la propiedad sobre inmuebles surta todos los efectos legales, es necesario que se halle debidamente inscrita en el Registro General de la Propiedad (Código Civil, artículo 267). 'El propietario que careciere de título escrito de dominio, podrá inscribir su derecho, justificando previamente su posesión por más de diez años en la forma que indica el Código de Procedimientos' (Idem, artículo 479).

En lugar de hacerlo en el Código Procesal Civil, el legislador optó por normar los procedimientos de titulación en la Ley de Informaciones Posesorias, N° 139, y otras leyes especiales, como ocurrió con la Ley 7599.

La información posesoria constituye una actividad no contenciosa, que tiene por objeto proveer de un título inscribible en el Registro Público de la Propiedad sobre una finca no inscrita, de dominio privado, a quien carece de él, no la tiene inscrita, adquirió el bien por usucapión y cumple los requisitos y trámites legales. Ley de Informaciones Posesorias, artículo 1° y sigts. (Se exceptúa el caso del poseedor en precario, quien puede recurrir a esas diligencias para inscribir su derecho, en los términos del artículo 92 de la Ley de Tierras y Colonización, aun cuando el terreno esté debidamente inscrito a nombre de un tercero en el Registro Público).

Debe demostrarse una posesión útil y efectiva por más de diez años, en las condiciones que señala el artículo 853 del Código

Civil, sea en calidad de dueño, en forma continua, pública y pacífica. Además, para obtener la propiedad de inmuebles por prescripción positiva, el artículo 853 ibid. exige el título traslativo de dominio y buena fe. (SALA CONSTITUCIONAL, votos 04587-97 y 2001-00247, que prohija, en parte, el voto de la SALA PRIMERA DE LA CORTE N ° 094-F-90).

Para la titulación de terrenos con bosque y la de inmuebles dentro de las áreas silvestres protegidas de propiedad estatal, cuando se ha adquirido el derecho con anterioridad a su declaratoria, han de llenarse requisitos adicionales (Ley de Informaciones Posesorias, artículo 7°).

La usucapión es un modo de adquirir el dominio y otros derechos reales poseíbles, en tanto que la titulación es el procedimiento por medio del cual, comprobados los requisitos de aquella, se otorga el título de propiedad registrable. 'La Ley de Informaciones Posesorias no es un medio de adquisición de la propiedad, sino un procedimiento para la obtención de un título inscribible' (SALA PRIMERA DE LA CORTE , sentencia N° 11 de las 15:30 hrs. del 11 de marzo de 1988. Cfr. mismas resoluciones antes citadas).

En el dictamen C-128-99, pg. 5, señalamos el carácter declarativo, no constitutivo, de la resolución que aprueba la información. 'Se nutre de una situación de hecho suficiente para generar la propiedad conforme a la ley'. (SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencias números 243-90, cons. XVII, 094-90, 119-91 y 96-94).

La SALA PRIMERA DE LA CORTE , en la sentencia 000856-F-2000, aclaró que la posesión y el título traslativo de dominio son dos requisitos distintos. La posesión es el hecho material de tener una cosa bajo su poder y voluntad, en orden a causar el efecto de usucapir: con la intención de someterla al ejercicio del derecho de propiedad. El título es la causa o negocio jurídico por el que el poseedor adquiere el bien, mantiene y justifica el poder jurídico posesorio sobre él, de manera mediata o inmediata.

Nuestra legislación exige tanto la 'posesión' cuanto el 'título traslativo de dominio', requisitos que no pueden identificarse existencialmente, vale decir la existencia de uno no conlleva la del otro y viceversa. Cada uno refiérense a condiciones

diferentes y por lo mismo no pueden confundirse (...) Esa disparidad de contenidos es la razón que impide la identidad entre uno y otro requisito, pues perfectamente, se puede tener la posesión sin título, o bien el título sin posesión. De ahí que no basta la posesión del inmueble para acreditar el título (...) 'No cabe hacer derivar el título de la posesión" (Voto N° 1-99 de esta Sala'. (...).

El requisito de justo título (artículo 854 del Código Civil) o título traslativo de dominio es elemento justificante de la posesión, y no a la inversa; ambos gozan de autonomía. Tampoco debe confundirse el título traslativo de dominio con el requisito subjetivo de buena fe o creencia del adquirente de asistirle derecho en la posesión ejercida. (SALA PRIMERA DE LA CORTE, voto N° 19-93, 856-F-2000 y 621-F-2002).

'La justicia del título radica en su veracidad y validez'; ha de tener existencia real. 'No constituye título válido el absolutamente nulo, pues se trata de un negocio no apto, en forma abstracta, para transferir la propiedad'.

El justo título debe probarse, a tenor del artículo 854 del Código Civil. 'No puede asimilarse el título justificativo de la simple posesión, con el título de adquisición -verdadero y válido de la propiedad' (...); el derecho de poseer no se presume, 'es necesario demostrar una causa adquisitiva del dominio.' (Idem).

También 'tiene que haber una completa correspondencia entre la posesión de la cosa o el derecho y el título. Cualquier desajuste o falta de acomodación entre lo poseído y el título le priva de idoneidad para actuar como tal en la usucapión ordinaria.' SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencia N° 16 de 1982 y 856-F-2000. (Con relación a la usucapión agraria, justo título y trabajo agrario, cfr. de la SALA CONSTITUCIONAL , voto 4587-97, cons. IV).

#### **IV.2) PLAZO DE CONSOLIDACIÓN**

La inscripción de posesión no perjudicará, en ningún caso, al que tenga mejor derecho a la propiedad del inmueble, aunque el título

no haya sido inscrito' (Código Civil, artículo 479, pfo. 2°).

Con su inscripción, el título supletorio, adquiere publicidad registral y queda sujeto a un plazo de consolidación, durante el cual los terceros de mejor derecho, afectados, pueden atacar los vicios de que adolezca, toda vez que la inscripción se hace sin perjuicio de estos. Lo que tiende a impedir el despojo de los derechos prevalentes adquiridos por terceros con anterioridad y la pervivencia de derechos incompatibles, solucionando la colisión entre ambos.

En las titulaciones ordinarias la propiedad queda definitivamente consolidada para terceros a los tres años desde la fecha de inscripción del título en el Registro Público, plazo a que se limita la prescripción negativa de la acción de terceros a quienes pueda afectar. (Ley de Informaciones Posesorias, artículo 16).

Durante ese lapso, si el título posesorio se levantó 'contra las leyes vigentes', puede alegarse su nulidad y la de su inscripción, dentro del expediente original, por los trámites de los incidentes. 'Transcurrido el término de tres años de la inscripción del título, toda acción deberá decidirse en juicio declarativo' (artículo 17 *ibid.*).

La SALA CONSTITUCIONAL, en voto 2001-00247, anuló el párrafo 3° del artículo 16 *ibid*, que daba preeminencia a los gravámenes hipotecarios (derechos de garantía real) impuestos al inmueble titulado, a favor de los organismos del Sistema Bancario Nacional e Instituto de Vivienda y Urbanismo, en respaldo de créditos, sobre las acciones reivindicatorias que prosperarán. Al decir de la Sala, ello infringía el artículo 45 constitucional porque 'lesiona gravemente el derecho de propiedad del titular legítimo del inmueble', quien ejerció las acciones procesales que el ordenamiento le faculta para recuperar su propiedad, pero verá frustrado su objetivo si el vencido ofreció el bien en garantía de un préstamo y debe soportar el gravamen, con grave riesgo de perder la propiedad.

Los tres años de consolidación y la prescripción extintiva (artículo 16, Ley de Informaciones Posesorias) están en correspondencia con los terceros, de buena fe, que han adquirido derechos (de propiedad u otro real) sobre la finca inscrita, y no del titulante que continúa en poder de la misma (SALA PRIMERA DE

LA CORTE, voto N° 96-94 y TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO, votos 836 de 1991, 142 de 1992, y resolución de 14:20 hrs. del 11 de mayo de 1993. TRIBUNAL SUPERIOR SEGUNDO CIVIL, SECCIÓN PRIMERA, voto N° 103 de 1991. MISMO TRIBUNAL, SECCIÓN SEGUNDA, voto N° 72 de 1986).

Con relación al titular, pueden darse dos tipos de terceros: los afectados con la titulación, por tener mejor derecho, contra quienes corre la prescripción negativa, y los que lleguen a adquirir algún derecho sobre el inmueble, quienes cuentan con la consolidación de tres años (TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO, sentencia N° 142-91).

En sus inicios, el fin de la consolidación abreviada de la propiedad fue favorecer la obtención de préstamos hipotecarios en los bancos e instituciones estatales, con garantía del inmueble registrado, para el desarrollo de la empresa agrícola. Vid.: Ley 647 del 10 de agosto de 1949, Ley N° 1562 del 19 de mayo de 1953, Ley 144 de 26 de diciembre de 1953, artículo 189, Ley N° 1921 de 5 de agosto de 1955 y Ley N° 3336 del 31 de julio de 1964.

'El título respectivo debe ser idóneo para adquirir el dominio, o sea que responda a una situación de hecho realmente existente, con los requisitos necesarios para extinguir con respecto a terceros los derechos reales que les puedan corresponder sobre el mismo inmueble' (...). 'El espíritu de la ley no es el de poner a disposición de las personas mecanismos para despojar a sus semejantes sin causa alguna de sus derechos' (SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencias números 094-F-90, de las 15 hrs. del 14 de marzo de 1990, y 96 de las 15 hrs. 50 mts. del 9 de noviembre de 1994). En igual sentido, sentencia del TRIBUNAL SUPERIOR SEGUNDO CIVIL, SECCIÓN PRIMERA, N° 582 de 11:20 hrs. del 31/10/1991 y TRIBUNAL SUPERIOR SEGUNDO CIVIL, SECCIÓN SEGUNDA, N° 307 de 9:55 hrs. del 10/6/87: La consolidación abreviada del título inscrito por información posesoria nunca se pensó por el legislador como 'un medio para despojar ilegítimamente a los verdaderos propietarios o poseedores'.

La consolidación de tres años 'opera únicamente si se han cumplido los preceptos legales requeridos para adquirir el título, especialmente el de la posesión decenal a título de dueño en forma quieta, pública e ininterrumpida sobre un terreno sin inscribir'. Caso contrario, 'si no se han respetado los principios y mandatos legales, la propiedad no se consolida', sino que la Ley de

Informaciones Posesorias, en su numeral 17, prevé remedios para que el verdadero titular recupere el terreno indebidamente apropiado y anule el asiento registral, en el mismo expediente de las diligencias, mediante un incidente, si se promueve dentro de los tres años posteriores a la fecha de inscripción, y si es después de ese plazo, en la vía ordinaria. (SALA CONSTITUCIONAL, voto 2001-00247, considerando IV).

Si se trata de una titulación obtenida por un no poseedor frente al poseedor titular del derecho de posesión o de propiedad, no se opera la consolidación por más que transcurriere un plazo superior a los tres años a partir de la inscripción'. (SALA PRIMERA DE LA CORTE, voto N° 094-F-90).

Las nulidades procesales sólo pueden alegarse y declararse en los autos en que se producen, las diligencias de información posesoria, por medio de incidente y dentro de los tres años; no en un proceso aparte. Porque 'si se admitiera que es posible obtener su declaratoria en juicio distinto promovido al intento, después de terminados aquéllos, sería reconocer que, fuera de los recursos expresamente establecidos por la ley, hay uno tácito, y no sujeto a otro plazo que el de la prescripción ordinaria de las acciones, con lo cual se habría encontrado el medio de multiplicar indefinidamente los litigios...' (SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencia N° 33-92 y 96-94. TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO, voto 615-97).

En vía incidental se pueden plantear aspectos procesales y de fondo. La literalidad del artículo 17 de la Ley de Informaciones Posesorias, cuando alude al 'título posesorio levantado contra las leyes vigentes', contempla ambos tipos de problemas de nulidad del título. (SALA PRIMERA DE LA CORTE, votos números 23-1985, considerando V, 094-F-90, 33 de 1994, 704-F-2001, cons. X. TRIBUNAL AGRARIO, votos 47-98, 413-2000 y 295-2001).

La vía ordinaria es para reclamar la nulidad del título por vicios de fondo en la información posesoria, si no hubo incidente ni se ha consolidado la propiedad. TRIBUNAL AGRARIO, votos números 105 de 1988, 521 de 1989, 391 de 1990, 142-91, 836 de 1991, 615 de 1997 y 630 de 1999, 731 del 2002, 322-F-2003.

Ante lo dispuesto en su artículo 17 in fine, para la Sala Constitucional 'la Ley (N° 139 de 1941) sí tutela la garantía de

defensa (en este caso a posteriori) respecto de terceros interesados en relación con las diligencias de información posesoria, al conferir la posibilidad de discutir -a pesar del transcurso de ese plazo y de acuerdo con la legislación que rige para esos asuntos-, los efectos que de ellas derivan'. Y tiene mecanismos preventivos de defensa para los interesados, en los artículos 1º, 3º y 5º. SALA CONSTITUCIONAL, voto 12223-2001.

#### **V.-DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE TITULACIÓN DE TIERRAS UBICADAS EN RESERVAS NACIONALES**

##### V.1) LA LEY 7599

La Ley de Titulación de Tierras Ubicadas en Reservas Nacionales, N° 7599 del 29 de abril de 1996, que anuló la Sala Constitucional en el voto 2001-08560, sigue el precedente de la Ley de Titulación Múltiple N° 5064º del 22 de agosto de 1972 (vid. dictamen C-095-87), y autorizaba al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) a llevar a cabo programas de titulación múltiple de tierras en áreas de las reservas nacionales que definiera su Junta Directiva, donde hubiese un porcentaje considerable de poseedores de fincas no inscritas (20%). Para el desarrollo de los programas, el IDA debía gestionar ante el Poder Ejecutivo el traspaso de las tierras e inscribirlas a su nombre en el Registro Público, así como el Decreto a emitir sujetando los terrenos a la zona de titulación, previa consulta al MINAE sobre la afectación a uso forestal o áreas silvestres protegidas.

Pretendió legalizar la posesión ejercida por esos poseedores, a título de dueños, durante un tiempo no menor de cinco años, en forma pacífica, permanente, pública e ininterrumpida, dotándoles de títulos inscribibles, a través de un procedimiento administrativo sumarísimo que les concediera mayor seguridad jurídica y permitiera dar los inmuebles en garantía de créditos agrícolas.

Al efecto, preveía lo referente a la prueba de la posesión, requisitos formales de la solicitud, levantamiento de mapas catastrales, trámite de la información e inscripción, limitaciones, convalidación del dominio de tierras, etc. Al iniciarse los programas de titulación, los interesados tenían la posibilidad de titular las fincas en el Instituto de Desarrollo

Agrario, mediante segregación, o en el Juzgado Agrario.

Con la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 7599, resultan inaplicables sus disposiciones y procedimiento para regular futuros casos (TRIBUNAL AGRARIO, votos números 856 y 879, ambos del 2002; 05-F-03 y 031-F-03). Sólo se mantienen los derechos que el voto reconoce.

No empece, se ha resuelto que la buena o mala fe que pudo haber en la adquisición del dominio, debe analizarse con base en la Ley declarada inconstitucional, como la de Titulación de Vivienda Campesina, por ser la que originó la titulación impugnada. (TRIBUNAL SEGUNDO CIVIL, SECCIÓN PRIMERA, voto N° 022 del 2003).

## **V.2) AUDIENCIA PRECEPTIVA AL MINAE**

De las tierras a traspasar e inscribir a nombre del IDA, la Ley 7599 excluía las 'sujetas a administración por parte del Ministerio del Ambiente y Energía' (artículo 3°).

Previo a que el Instituto de Desarrollo Agrario comunicara al Poder Ejecutivo la zona de titulación escogida, para que elaborara el correspondiente Decreto, debía informar al Ministerio del Ambiente y Energía, con el objeto de que se pronunciara respecto de la afectación de tierras de uso forestal o en áreas de conservación, patrimonio del Estado.

El MINAE estaba obligado a comunicar al IDA, antes de la emisión del Decreto y dentro de los dos meses siguientes al recibo de la solicitud, si el sector comprendía áreas silvestres protegidas, en sus distintas categorías de manejo, sin que operara el silencio administrativo (artículos 6°, pfo. 2°, y 7°).

Los términos de esa respuesta denotan que el énfasis de la consulta preceptiva radicaba en la declaratoria de áreas silvestres protegidas, de patrimonio estatal. Mas no tenía la virtud de desafectar otros bienes o terrenos de dominio público por afectación legal, como los enlistados en el artículo 13 de la

Ley Forestal, que se omitieran.

### **V.3.1. PLAZO DE CONVALIDACIÓN**

El título de dominio sobre las tierras que se inscribía con la Ley 7599, a favor de los beneficiarios de los programas de titulación, quedaba consolidado: a) A los tres años de su inscripción en el Registro Público, plazo a que se limitaba la prescripción negativa de los terceros a quienes podía afectar. b) Desde el día de la inscripción, para efecto de obtener préstamos de vivienda en los bancos y otras instituciones estatales, Banco Popular, mutuales y las cooperativas.

Si dentro del plazo de tres años el Instituto de Desarrollo Agrario observa que por error en la información suministrada, el título se levantó contra las leyes vigentes, debe declarar su nulidad absoluta y la de su inscripción, en el expediente original, previa audiencia a las partes y por resolución formal de la Junta Directiva, a comunicar al Registro Público para la cancelación del asiento (artículo 15).

Por paridad de razón, el mismo correctivo y plazo regiría para la nulidad de los títulos obtenidos en vía jurisdiccional (artículo 9º), que la Ley omitió normar.

### **V.4) INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 7599**

La Sala Constitucional , mediante sentencia N° 2001-8560, declaró inconstitucional la Ley 7599. Sin embargo, en un voto anterior, el número 02988-99, había anulado el artículo 8 de la misma, ante una acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Procuraduría.

A lo resuelto en la primera de esas sentencias, la Sala ordenó estarse al Juzgado Agrario de Liberia en la consulta judicial facultativa de constitucionalidad que formuló con relación al artículo 15 de la Ley 7599 (voto 2001-08678).

Por cuestionamientos parecidos a los que se hicieron contra la Ley 7599, la Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Titulación de Vivienda Campesina, N° 6154 del 25 de noviembre de 1977 y, por conexidad, la frase "titulación de vivienda campesina" del artículo 129 del Código Notarial, N° 7764 del 17 de abril de 1981 ( voto 2802-99).

V.4.1) SENTENCIA N° 2001-08560 DE LA SALA CONSTITUCIONAL

Para la Sala Constitucional, sentencia N° 2001-08560, que reitera los razonamientos del voto N° 2802-99, el trámite de la Ley N° 7599 (arts. 3 y 9) no resguardaba en forma suficiente la posibilidad de defensa que podía ejercer el tercero con mejor derecho.

Defensa que era a posteriori, en un corto plazo (tres años posteriores al registro del título, y el cual se consolidaba el día de su inscripción a los fines de obtener los préstamos de vivienda dichos), con resultados gravosos para el tercero cuando había sido hipotecada la finca, que le colocaban en desventaja en el acceso a la justicia, con menoscabo del principio constitucional de igualdad.

Además, el procedimiento era sumarísimo, sin publicidad de los trámites; no intervenía la Procuraduría General de la República, ni ninguna otra institución estatal que pudiera impedir la titulación de inmuebles de dominio público o en áreas silvestres protegidas. Lo que exponía esos bienes a posible daño por un uso inapropiado, lesionaba los intereses públicos y hacía irrazonable los recursos que debían invertirse en recuperarlos.

Por vulnerar los derechos fundamentales de propiedad, en su elemento esencial de adecuada defensa; debido proceso, acceso a la justicia, principio de igualdad y el derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, declaró que los artículos 3 y 9 de la Ley 7599, y ésta en su totalidad, al no tener sentido sin procedimiento para titular, eran inconstitucionales, por contravenir los artículos 7, 33, 39, 45, 50, 89 y 121, inciso 14, de la Constitución, y los Convenios

Internacionales suscritos para la protección del ambiente, ante el inminente peligro de titular bienes que no pueden ser titulados por su naturaleza demanial y condiciones ecológicas de conservación.

Los efectos de la sentencia son 'declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe'.

#### V.6) DECLARATORIA DE NULIDAD DEL TÍTULO E INSCRIPCIÓN ANTES DE VENCER EL PLAZO DE CONVALIDACIÓN

Antes de expirar el plazo trienal necesario para consolidar el dominio sobre las tierras que se titularan ante el IDA, por medio de la Ley 7599, su Junta Directiva debe ordenar la nulidad absoluta del título si constata que se levantó contra las leyes vigentes, y la de su inscripción (artículo 15).

En punto a este extremo, se pronunció la SALA CONSTITUCIONAL un día después de anular la Ley 7599, resolviendo un Recurso de Amparo. En el voto N° 2001-08792, de las 17 horas con 14 minutos del 29 de agosto del 2001, halló ajustada a la Ley 7599, artículo 15, párrafo 2°, la nulidad del título y del asiento de inscripción que, previa audiencia a las partes, declaró la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario dentro del plazo de consolidación de tres años, al constatar, 'observar', por denuncia planteada, problemas de legalidad en la titulación.

#### V.7) CASOS INICIADOS O EN TRAMITE AL SOBREVENIR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 7599

En el voto N° 2001-08560, que definió los derechos adquiridos con sustento en la Ley 7599, la Sala Constitucional no hizo mención a los asuntos que estuvieren en trámite, sin resolución aprobatoria.

Sobre estos, se ha interpretado, correctamente, que el inicio de la información posesoria (en vía judicial) o de titulación administrativa, y el hecho de registrar el plano en la Oficina de Catastro con anterioridad a la creación del Programa de Titulación, no asegura el derecho a obtener e inscribir el título de dominio con la Ley 7599, pues la resolución de fondo ha de dictarse con las disposiciones legales en vigor. Y si a ese momento se tiene que aquella fue anulada y se creó una zona de titulación en el lugar, deben improbarse las diligencias. TRIBUNAL AGRARIO, votos números 59-2002 y 88-F-03.

#### V. TÍTULOS CON MÁS DE TRES AÑOS DE INSCRIPCIÓN

Tras la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 7599, en sede agraria se han desestimado reclamos judiciales conducentes a la nulidad del título con más de tres años de inscripción en el Registro, a que se reducía el plazo de consolidación y la prescripción negativa del tercero a quien podía afectar, estimándose inaplicable la prescripción decenal ordinaria del Código Civil, por tratarse de una normativa especial. Esto con arreglo al dimensionamiento de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, que 'es vinculante erga omnes y tiene como consecuencia la consolidación del derecho del titular'. TRIBUNAL AGRARIO, voto N° 164 y 377, ambos del 2002.

Posición que asimismo mantuvo el TRIBUNAL AGRARIO luego de declararse la inconstitucionalidad de la Ley de Vivienda Campesina, N° 6154 de 1977 (voto 2802-99 de la Sala Constitucional), que tenía igual plazo de convalidación. La declaratoria no afecta el título si transcurrieron tres años posteriores a su inscripción sin haberse impugnado (votos números 281 del 2001 y N° 267-F-03).

La Sala Constitucional, en el voto 2802-99, dimensionó los efectos de la inconstitucionalidad de la Ley 6154 en el sentido de que no afecta a las personas que hubieren titulado sus tierras al amparo de la ley que declaró inconstitucional "siempre y cuando haya transcurrido el término de tres años para impugnar los efectos de esa declaratoria". Voto a que se apegó la SALA PRIMERA DE LA CORTE, en la sentencia N° 000856-F-2002, al resolver que el

plazo de convalidación de un título derivado de unas diligencias de titulación de vivienda campesina es de tres años, en el que debe solicitar su nulidad quien considere tener mejor derecho.

En cambio, para el TRIBUNAL SEGUNDO CIVIL, SECCIÓN PRIMERA, el plazo de tres años que instituía el artículo 10 de la Ley de Vivienda Campesina era para oponerse en las diligencias de titulación, mediante la vía incidental, pero nada impedía combatir la inscripción en proceso ordinario, dentro del plazo de prescripción decenal (votos 476 de 1994, 361 de 1994 y 022 del 2003).

Si en el lapso de tres años no se hizo el reclamo de nulidad en las diligencias de titulación, "le queda abierto al interesado, con mayor razón, el plazo decenal, para analizar en proceso ordinario la buena o mala fe en la titulación y por lo tanto cualquier aspecto de nulidad del título logrado con base en la citada Ley" (TRIBUNAL SEGUNDO CIVIL, SECCIÓN PRIMERA, voto N° 022 del 2003).

#### V.9) ACTO INTERRUPTOR DE LA PRESCRIPCIÓN

La notificación del emplazamiento de la pretensión de nulidad del título es acto interruptor de la prescripción, por cuanto hace fenecer la situación de incerteza en la que podría hallarse el poseedor o acreedor hipotecario acerca de la impugnación de su derecho. Esto como efecto material del acto, que se liga a la prescripción negativa y la consolidación de los derechos a favor de terceros. (SALA PRIMERA DE LA CORTE, votos 094-F-90 y 704-F-2001; TRIBUNAL AGRARIO, voto N° 322-F-2003; TRIBUNAL SEGUNDO CIVIL, SECCIÓN PRIMERA, voto 022 del 2003. Doctrina de los arts. 296 del Código Procesal Civil y 876, inciso 2°, del Código Civil). "Los efectos de la buena fe cesan con la notificación de una demanda en contrario". SALA CONSTITUCIONAL, voto 1998-03336.

Para el TRIBUNAL AGRARIO, voto 322-F-03, lo que importa es interrumpir el plazo de la prescripción con esa notificación. No es necesario declarar la nulidad del título dentro de los tres años. (Por el principio de publicidad registral, es recomendable hacer la anotación en el Registro, para afectar a terceros).

En cambio, en un ordinario de nulidad del título obtenido por el

procedimiento de vivienda campesina, el TRIBUNAL AGRARIO computó el plazo de los tres años posteriores a su inscripción tomando como referencia la fecha en que se instauró la demanda (voto 267-F-03)".

Adoptando como marco de referencia lo anterior, en el proyecto que nos ocupa existen omisiones que deberían ser subsanadas en el trámite de Comisión. En primer lugar, en el artículo primero de la iniciativa no se hace una distinción entre bienes de dominio privado de la Administración puros y simples y aquellos que poseen esa naturaleza, pero que fueron adquiridos para un fin de dominio público, el cual no se ha alcanzado, pero que podría realizarse en el futuro, piénsese en el caso de la compra de un terreno para construir un determinado edificio de una entidad pública. Además, resulta un contrasentido de que se hable en ese numeral de "(...) la persona que hayan poseído legítimamente de su propiedad", pues en este caso no haría falta ley en vista de que el inmueble le pertenece. Más bien lo que corresponde indicar es que la persona lo haya estado poseyendo a título de dueño en forma quieta, pública y pacífica.

En segundo término, en el artículo 6 no se ordena darle audiencia al Estado, la institución o empresa pública y municipalidad a cuyo nombre está inscrito el bien. Por su parte, en el numeral 9 tampoco se regula la oposición que podrían presentar estos entes públicos a la titulación que pretende obtener el interesado. Desde nuestro punto de vista esta regulación resulta contraria a los intereses públicos, pues a la entidad titular del bien, en el procedimiento administrativo, no se le tiene como parte, cuando la realidad es que, en caso de aprobarse la solicitud del interesado, nada más y nada menos, estaría perdiendo la titular sobre el inmueble, que, si bien es cierto es un bien privado de la Administración, a los cuales, salvo algunas modificaciones, se les aplica un régimen de Derecho privado (véase el voto n.º 1168-04 de la Sala Constitucional), constituyen parte de la Hacienda Pública (véanse los artículos 8 y 9 de la Ley n.º 7428 de 7 de setiembre de 1994, Ley Orgánica de la Contraloría General de la República), por lo que, y parafraseando a don Alfredo González Flores, se debe tener un mayor celo o cuidado que cuando se trata de bienes que están en nuestra propia esfera patrimonial. No podemos perder de vista que cada vez que un particular usucape un bien privado de la Administración Pública, la Hacienda Pública sufre una pérdida y, por ende, una disminución del patrimonio público.

Además de lo anterior, en el proyecto de ley tampoco se regula ningún plazo de consolidación, tal y como lo hacen las leyes que hemos citado atrás, período en el cual, y por medio de una vía sumaria, un tercero de mejor derecho e, incluso la entidad pública, puedan impugnar el título obtenido, ya sea porque median vicios de fondo o de procedimiento. Tampoco se dice nada del ejercicio de la acción reivindicatoria que podrían ejercer los afectados contra el acto de titulación en la vía ordinaria. En relación con los particulares, estas omisiones podrían lesionar el numeral 45 constitucional.

También en el numeral 2 del proyecto de ley resulta conveniente que el bien se otorgue a favor de ambos cónyuges o convivientes, y no solo a favor de uno de ellos, ya que esta forma se protege a la familia ante eventuales ventas de parte de la persona a quien queda inscrito el bien.

En lo referente a la reforma del numeral 71 bis de la Ley n.º 4240 de 30 de noviembre de 1968, Ley de Planificación Urbana, tenemos algunas dudas. En efecto, del siguiente cuadro compartido entre el numeral vigente y el que se propone encontramos algunos cambios interesantes.

Norma vigente.

Artículo 70 bis.-

Las personas físicas o jurídicas, privadas o públicas, que requieran permisos o autorizaciones del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, relativos a la aprobación de anteproyectos, permisos de construcción, usos del suelo y segregaciones, así como cualesquiera otros de su competencia, contribuirán económicamente con el pago del servicio, según las normas que dicte la Junta Directiva de ese Instituto y con las limitaciones estipuladas en la Ley de la Administración Financiera de la República.

(Así adicionado por el artículo 115 de la Ley Orgánica del Ambiente No.7554 del 4 de octubre de 1995)

Norma que se propone.

Artículo 70 bis.- Las personas físicas, privadas o públicas que requieran permisos o autorizaciones de la Dirección de Urbanismo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, relativos a la aprobación de anteproyectos, de proyectos de urbanizaciones y condominios, y sus modificaciones, uso de suelo, alineamientos de causes fluviales, segregaciones, visados de planos generales, aprobación de planes reguladores, así como cualquier otro de su competencia, no estarán sujetas a costo alguno por dichos servicios. El Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo queda expresamente autorizado para finiquitar dichos procedimientos, en plazo máximo de tres meses a partir de la entrada en vigencia de esta Ley.

En primer lugar, no resulta técnico ni conveniente señalar en la ley el órgano interno del INVU que le corresponde ejercer la competencia, pues, este es un aspecto que debe quedar librado a la potestad reglamentaria. Además, tiene el inconveniente que se le estaría otorgando por ley a un órgano que no ocupa la cúspide administrativa una competencia exclusiva, es decir, se está creando un órgano desconcentrado, quebrándose de esa forma el principio de relación jerárquica, pues, en estos casos, el superior jerárquico no podría avocar, revisar ni modificar lo resuelto por el órgano que tiene la competencia exclusiva y excluyente. Por último, este tipo de regulación establecen rigideces en la organización administrativa del ente, pues, en el futuro, cualquier reorganización administrativa tendría que contemplar siempre a la Dirección de Urbanismo, a pesar de que, con base en estudios técnicos y criterios de razonabilidad y proporcionalidad, no sea necesario el órgano.

Otro aspecto que llama mucho la atención, es el hecho de que se incluyan a los proyectos de urbanizaciones y condominios como beneficiarios de la gratuidad de los servicios que presta el INVU, aspecto que se aleja en mucho de la finalidad del proyecto de ley (titulación de viviendas en precarios), donde sí se justifica esa gratuidad. Por tal motivo, este es un asunto que deben sopesar los señores legisladores a la luz de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, los cuales, según la reiterada jurisprudencia de la Sala Constitucional, tienen rango constitucional.

Por último, queremos llamar la atención de los señores legisladores en relación con el artículo 8, mediante el cual se

encarga a la notaría del Estado la recepción de los interesados y testigos para que rindan declaraciones juradas. Estas funciones que se nos están asignando resultan ajenas a las propias (representan al Estado en actos y contratos que deben formalizarse mediante escritura pública o cuando los entes descentralizados y las empresas estatales lo requieren, excepto en cuanto a escrituras referentes a créditos que constituyan la actividad ordinaria de la institución descentralizada, artículo 3, inciso c de nuestra Ley Orgánica). Por otra parte, no podemos dejar de lado que la Procuraduría General de la República solo cuenta con dos notarios que deben realizar todas las escrituras públicas de la Administración Pública. Además, no resulta congruente ni racional el asignar nuevas tareas al Órgano Asesor sin que se indiquen ni se establezcan las fuentes de financiamiento para sufragar los gastos que necesariamente tendrá que incurrir la institución a causa de esas nuevas tareas. En estos casos, debe establecer la fuente de financiamiento y, mediante una norma transitoria, darle el contenido presupuestario correspondiente a la Procuraduría General de la República.

### III.- CONCLUSIÓN.

El proyecto de ley presenta algunos problemas de inconstitucionalidad, es omiso y, en algunas de sus regulaciones, inconsistente con su finalidad u objetivo.

De usted, con toda consideración y estima,

Dr. Fernando Castillo Víquez

Procurador Constitucional

FCV/mvc

### ***c) Los Programas de Titulación Múltiple y los Procesos de Reivindicación***

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]<sup>3</sup>

Dictamen : 095 del 6/5/1987

Consultante: QUIROS MAROTO SERGIO

Cargo: PRESIDENTE EJECUTIVO

Institución: Instituto de Desarrollo Agrario

Funcionario: José Joaquín Barahona Vargas

APLICACION A EXTRANJEROS DE LOS PROGRAMAS DE TITULACION MULTIPLE DE TIERRAS U OTROS, POR PARTE DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGRARIO.

Lic. José Joaquín Barahona Vargas Procurador Agrario y Ambiental

DICTAMEN: C-095-87 de 6 de mayo de 1987.

CONSULTANTE: Presidencia Ejecutiva del Instituto de Desarrollo Agrario.

Se nos pregunta si es posible al IDA excluir a los extranjeros de los programas de titulación múltiple de tierras u otros.

#### 1.-INTRODUCCION

Bajo el sentimiento hostil y de enemistad que predominó en su contra, los extranjeros en el Derecho antiguo estaban desprovistos de tutela; antes bien, sólo eran centros de imputación de cargas o gravámenes. Con el advenimiento de las ideas cristianas de fraternidad, las luchas del feudalismo, el ascenso de la burguesía, las proclamas de la Revolución Francesa y el auge de la comunidad internacional entre otros antecedentes, fue extendiéndose la protección a los ciudadanos foráneos, hasta equipararlos moderadamente con los nacionales en los derechos básicos para el desenvolvimiento de la personalidad, a reserva de la potestad estatal soberana de limitarlos por motivos de interés social y orden público interno y, en general, de reglamentar su situación. Con esta acotación, anota don Antonio Sánchez de Bustamante, "La igualdad civil entre nacionales y extranjeros, representa la gran conquista de nuestro tiempo. Sin ella, no hubiera sido concebible el actual desarrollo de la civilización humana, que se debe al intercambio constante de individuos, de productos y de ideas. Merced a su consagración en casi todas las legislaciones, el hombre está seguro de lograr en todas partes el

resultado de sus esfuerzos y de no mantenerse nunca fuera del amparo de la Ley Civil. Es, desde el punto de vista del goce de los derechos privados, ciudadano del mundo, y el mundo entero puede aprovecharse de su acción y de su iniciativa" (Derecho Internacional Privado Edit. Habana Cultural 1943. Tomo I, Capítulo I, página 33).

## **II.-IGUALDAD EN EL ORDENAMIENTO NACIONAL**

Fue nuestro país, el primero del que se tiene noticia, en legislar acerca de la igualdad de nacionales y extranjeros en el Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica, el 1º de diciembre de 1821, que declaraba:

"Artículo 2º.-

La provincia reconoce y respeta, la libertad civil, propiedad y demás derechos naturales y legítimos de toda persona y de cualquier pueblo o nación."

El principio se conservó y desarrolló en las Constituciones posteriores, incorporándose en 1941 una reforma al artículo 12 de la Carga Política de 1871, por Ley número 49 de 6 de junio, que restringió a los extranjeros el ejercicio del comercio y otras actividades, a fin de proteger los costarricenses. La Constitución de 1949, aunque adopta el sistema de la igualdad, deja a salvo las excepciones legales:

"Artículo 19.-

Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones, y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen.

"No pueden intervenir en los asuntos políticos del país, y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales."

Norma idéntica reproduce la Ley de Opciones y Naturalizaciones, N° 1916 de 5 de agosto de 1955, modificada en su denominación por Ley

7033 (Gaceta N° 152 de 13 de agosto de 1986).

En punto a Tratados, rige el Convenio de Derecho Internacional Privado o Código de Bustamante, suscrito en La Habana el 13 de febrero de 1928, en la Sexta Conferencia Internacional Americana, aprobado por el Congreso Constitucional de Costa Rica el 13 de diciembre de 1928, a dispensa de prevalecer la legislación interna en todo cuando se le oponga (ver anexo a La Gaceta N° 30 del 6 de diciembre de 1930).

Dicho Código prescribe:

"Artículo 1°.-

Los extranjeros que pertenezcan a cualquiera de los estados contratantes gozan, en el territorio de los demás, de los mismos derechos civiles que se concedan a los nacionales.

Cada Estado contratante puede, por razones de orden público, rehusar o subordinar a condiciones especiales el ejercicio de ciertos derechos civiles a los nacionales de los demás y cualquiera de esos Estados, puede en tales casos, rehusar o subordinar a condiciones especiales el mismo ejercicio a los nacionales del primero."

"Artículo 2°.-

Los extranjeros que pertenezcan a cualquiera de los Estados contratantes gozarán asimismo en el territorio de los demás de garantías individuales idénticas a las de los nacionales, salvo las limitaciones que en cada uno establezcan la Constitución y las leyes.

Las garantías individuales idénticas no se extienden, salvo disposición especial de la legislación interior, al desempeño de funciones públicas, al derecho de sufragio y a otros derechos políticos."

En la conformación de estatuto de los extranjeros destacan los siguientes numerales de la ya citada Ley de Opciones y Naturalizaciones:

"Artículo 19.-

Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que la Constitución y las Leyes establecen.

No pueden intervenir en los asuntos políticos del país y están sometidos a la jurisdicción de los tribunales de justicia y de las autoridades de la República, sin que puedan ocurrir a la vía diplomática, salvo lo que dispongan los convenios internacionales."

"Artículo 21.-

Por no gozar los extranjeros de los derechos políticos, no podrán votar ni ser elegidos para cargo alguno de elección popular, ni ser nombrados para cualquier otro empleo o comisión que otorgue autoridad o jurisdicción civil o política, ni asociarse para intervenir en la política militante de la República, ni tomar parte alguna en ella, ni ejercer el derecho de petición en esta clase de actividades."

Reitera estos preceptos la Ley General de Migración y Extranjería, N° 7033 de 4 de agosto de 1986, publicada en La Gaceta N° 152 de 13 del mismo mes y año, en los artículos 64 y 65.

Omitidos entonces los derechos políticos, que conceden al destinatario una participación en los asuntos de gobierno o ejercicio de la soberanía, el ordenamiento costarricense iguala, con ciertos límites contemplados en la Constitución y Leyes, a los nacionales y extranjeros en orden al goce de derechos civiles, que algunos autores clasifican en públicos (conjunto de facultades inherentes a la condición humana de todo individuo: respeto a la vida, la integridad física y moral, seguridad, libertades públicas, amparo judicial, etc.), y privados, comprensivos de la capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones en el ámbito de las personas (asuntos familiares), actos, contratos y bienes. En contrapartida, están sujetos a las leyes internas, deben contribuir a las cargas fiscales o tributarias, prestar servicios públicos en estado de emergencia, etc.

Como la máxima de igualdad, "es de orden público constitucional para las actuaciones de los poderes públicos" ("Igualdad y discriminación").

Rodríguez Piñero y Fernández López-Tecnos. Madrid. 1986, pág.39) y la Constitución no hace salvedad en el particular, delegando a la Ley la posibilidad de establecerlas, queda por ver si existe norma justificante y razonable que coarte la esfera de acción de los extranjeros en el campo sobre el que se recaba parecer.

Por el contrario, se soslaya la disparidad de trato estatuida en los artículos 68, aparte final, de la propia Constitución y 13 y 69, inciso b), del Código de Trabajo, para las relaciones laborales, supuesto diverso, donde se da subordinación patronal y contraprestación salariales. En tanto que el caso planteado versa alrededor de actividades autónomas, tendientes a la titulación de la propiedad rústica; ni son aplicables por analogía, habida cuenta de tratarse de materia restrictiva, que requiera de disposición expresa.

### **III.-LEYES, 2825 Y 5064**

La Ley de Titulación Múltiple de Tierra, 5064, autoriza al IDA a llevar a cabo programas masivos de titulación en las zonas de las reservas nacionales que fije su Junta Directiva, declaradas por Decreto, que tengan al menos un veinte por ciento de poseedores sin título inscrito, "entendiéndose para tales efectos que ejerce posesión quien haya explotado la tierra en forma permanente, pública y a título de dueño, durante un lapso no menor de tres años" (artículos 1, 3 y 7). Y, en verdad, no exige entre los requisitos a constatar por el Instituto en la información sumaria, el de la nacionalidad. El artículo 3º, inciso a), menciona, como uno de ellos, la cédula de identidad del poseedor o poseedores; mas no ha de verse en él un designio implícito del legislador de destacar a los extranjeros porque "el tratamiento legal diferenciador debe derivar de la ley en forma clara, precisa y directa y no extraerse mediante hipotéticos juicios interpretativos de la legalidad ordinaria".

(Rodríguez Piñero-Fernández López, ob, cit, pág. 42). Agréguese que, conforme el artículo 95 de la Ley Orgánica del Tribunal

Supremo de Elecciones y del Registro Civil, la presentación de la cédula es indispensable únicamente a los efectos de firmar operaciones, iniciar actuaciones en Oficinas Públicas y en cualquier diligencia en que sea necesario "justificar la identidad personal."

De la recta conjugación de sendos numerales se infiere que los nativos de otros países, no nacionalizados, que se encuentran válidamente en la República, llenan el requisito de identificación exhibiendo documento auténtico que tenga esa virtud; cédula de residencia, por ejemplo. Un enfoque opuesto llevaría al absurdo de negarles la facultad de formular acciones judiciales o administrativas, o suscribir actos o contratos ante feudatarios o funcionarios públicos, lo cual es inadmisibile.

La Ley de Tierras y Colonización no se ocupa de la titulación múltiple, y aun cundo sería improcedente la interpretación extensiva al calificar los aspirantes de los programas de parcelación, emplea expresiones genéricas no discriminatorias: "el ocupante", "los agricultores", "los campesinos", "el parcelero", etc.

#### **IV.-INTERPRETACION SISTEMATICA CON LA LEY DE EXTRANJERIA Y UNIFORMES**

No obstante, para encontrar una cabal solución del problema, debe recurrirse a todo el ordenamiento jurídico (del que se predica su plenitud hermenéutica), a través de una concepción armónica, ya que integra una estructura lógica y coherente; vale decir, un conjunto de normas que mantienen entre sí vínculos de coordinación y dependencia.

"...La legislación de un país, apunta Brenes Córdoba, forma un todo orgánico, cuyas partes se sostienen y ayudan mutuamente". (Tratado de las personas. N° 63).

En la vertiente del Derecho Público, usando palabras de la Ley General de la Administración Pública, diríamos que la norma administrativa debe "interp retarse e integrarse tomando en cuenta las otras normas conexas" (artículo 10, párrafo 2), y que "el principio de legalidad no hace referencia a una norma específica, sino al ordenamiento entero". (Sentencia de Casación N° 110 de 11:00 horas del 17 de noviembre de 1978).

De singular importancia es la Ley General de Migración y Extranjería, N° 7033, que divide en dos las categorías migratorias de ingreso: residentes y no residentes (artículo 33). A su vez, distingue en los residentes los permanentes de los radicados temporales (artículo 34).

Residentes permanentes son los extranjeros que se domicilian en el país de manera definitiva e ingresan en condición de inmigrantes, rentistas o pensionados, inversionistas o parientes próximos de ciudadano costarricense (artículo 35).

Los radicados temporales ingresan sin ánimo de permanecer definitivamente en la República, en las subcategorías de científicos o personal especializado, contratados para desarrollar labores relativas a su condición; hombres de negocios, personal directivo, de empresas;

estudiantes; religiosos que se dediquen a actividades de su culto o a la enseñanza; asilados o refugiados; cónyuges de las personas enumeradas en los grupos anteriores y los que autorice la Dirección General de Migración (artículo 36).

Los no residentes pueden ser admitidos en carácter de turistas, personas de especial relevancia en ciertas áreas, invitadas en función de su especialidad por los poderes del Estado o instituciones públicas o privadas, agentes viajeros y delegados comerciales con representación en Costa Rica, artísticas, deportivas e integrantes de espectáculos públicos; pasajeros en tránsito, tránsito vecinal fronterizo, tripulantes del transporte internacional y trabajadores migrantes.

También se considera residente permanente al extranjero que ingresa en carácter de radicado temporal y a solicitud suya se le extiende la residencia definitiva; y radicado temporal, al que ingresando como no residente, instare y obtuviere la radicación temporal, asignándoles en ambas situaciones la subcategoría migratoria acorde con las actividades a desarrollar. Los no residentes, excepto las personas de especial relevancia, agentes viajeros o delgados comerciales, artistas, deportistas e integrantes de espectáculos públicos no pueden cambiar su

categoría de ingreso (artículo 41). En el título quinto, en lo conducente, reza:

"Artículo 71.-

Los extranjeros admitidos o autorizados como residentes permanentes podrán participar en toda tarea, actividad remunerada o lucrativa por cuenta propia o en relación de dependencia, de acuerdo con su categoría de ingreso con las leyes que reglamentan su ejercicio y con lo dispuesto por la presente ley y su reglamento".

"Artículo 72.-

Los extranjeros admitidos o autorizados como radicados temporales podrán con las excepciones que establece el reglamento de esta ley, desarrollar tareas asalariadas o lucrativas por cuenta propia o en relación de dependencia, solamente durante el período de su permanencia legal y en aquellas actividades autorizadas por la Dirección General, previo informe favorable del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social."

"Artículo 73.-

Los extranjeros admitidos como no residentes no podrán realizar tareas o actividades lucrativas, por cuenta propia o en relación de dependencia, excepto las artistas, deportistas o integrantes de espectáculos públicos y los trabajadores migrantes, según la autorización que otorgue la Dirección General, previo informe favorable del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social."

"Artículo 74.-

Los extranjeros están en la obligación de comunicar a la Dirección General todo cambio de domicilio o residencia, dentro de los ocho días siguientes a su traslado. Asimismo, deberán notificar el citado cambio a la autoridad de policía administrativa del cantón o distrito donde residirá."

"Artículo 75.-

Los extranjeros que residan ilegalmente en el país no podrán trabajar o realizar tareas remuneradas o lucrativas, ya sea por cuenta propia o ajena, con o sin relación de dependencia."

Igualmente hay disposiciones específicas que conciernen a los refugiados: el Estatuto de Refugiados, aprobado por Ley N° 6079 de 29 de agosto de 1972, que en el artículo 18 dice:

"Todo Estado contratante concederá a los refugiados que se encuentre legalmente en el territorio de tal Estado el trato más favorable posible, y en ningún caso, menos favorable que el concedido en las mismas circunstancias generalmente a los extranjeros, en lo que respecta al derecho de realizar trabajos por cuenta propia en la agricultura, la industria, la artesanía y el comercio y de establecer compañías comerciales e industriales."

#### **V.-ES LA EXPLOTACION AGRICOLA UN ACTIVIDAD LUCRATIVA**

Puede cuestionarse si la explotación agropecuaria es una actividad lucrativa, generadora de utilidad o beneficio económico, en el sentido lato, de la Ley de Extranjería.

Ninguna duda parece haber cuando los productos se destinan al mercado, por cuanto su principal objetivo sería la consecución de ganancia entre los gastos de inversión y el recaudo de los bienes. La enajenación de productos agrícolas, afirma Giufrida, constituye normalmente "uno de los momentos terminales del ciclo productivo;...el desemboque natural y necesario" ("Imprenditore Agrícola". Enciclopedia del Diritto. Milán. 1970. pág. 554 y ss). Desde este ángulo, el profesor francés Jean Megret define la actividad agraria como "explotación del suelo agrícola con el ánimo de producir vegetales (o animales) o asegurar su desarrollo, mediante el juego de las leyes biológicas, que el explotante se esfuerza en favorecer, para obtener una ganancia económica o mercantil del producto". (cit. por Soldevilla y Billar, Antonio, en "La empresa agraria". Gráficos Andrés Martín S.A. Valladolid 1982, pág. 104).

Las propias dimensiones o peculiaridades de la empresa revelan a menudo una economía de mercado. Así, la Ley de Titulación Múltiple permite a los poseedores titular fincas hasta de cien hectáreas dedicadas a la agricultura y de trescientas hectáreas si lo están a la ganadería (artículo 1º). La necesidad de producir para pagar la parcela o "procurar la emancipación económica del agricultor y contribuir al incremento de la producción nacional" en las

parcelaciones, son aspectos indicadores del propósito comercial de los frutos.

Empero, la actividad de autoconsumo no pierde su economicidad innata por cuanto también crea riqueza que incrementa el patrimonio y renumera el importe de los factores implicados. Se trata siempre de la aplicación del trabajo a la naturaleza con el cometido de sacar una ventaja económica. Ningún agricultor produce para perder. El fin último es el mismo: percibir los mejores rendimientos (utilidad) con los bienes generados. Lo decisivo es que éstos sean aptos para comercializarlos y rentable la explotación, aun cuando el cultivador o ganadero opte por autoabastecerse con ellos. Tesis similar sustentan los profesores Oscar Salas Marrero y Rodrigo Barahona Israel, siguiendo a los juristas españoles Marcial Ballerín y Sánchez Julia: "Tampoco es válida en el Derecho Agrario la exigencia de producir para el mercado que caracteriza la empresa mercantil. La empresa agraria requiere la finalidad de obtención de frutos de la tierra y que la producción se haga con miras económicas y no puramente recreativas o científicas,+ pero no deja de ser producción económica por el hecho de que el empresario y su familia consuman todo lo producido, pues ello también repercutirá en el mercado".

(Derecho Agrario. 2a. edición. Publicaciones de la UCR 1980 pág. 24).

Más todavía: en contra de la doctrina tradicional que exigió en la actividad económica un resultado efectivo de lucro, que el empresario debía proporcionarse con su ejercicio, -señala Francisco Galgano- hoy los autores juzgan más correcto hablar de actividad tendencialmente lucrativa; sea que pueda procurar lucro ("L'impreditore". 2a. Edición. Zonichelli, Bologna, págs. 31 a 36).

## VI.-CONCLUSIONES

De lo que viene expuesto, y respondiendo la consulta, se arriba a las siguientes conclusiones:

1) Equiparados en nuestro medio, con las salvedades de ley, extranjeros y costarricenses en derechos individuales y sociales, que abarcan la facultad de adquirir y poseer bienes con absoluta

garantía, contraer obligaciones y contratar, resultaría ilegal marginar a los primeros de los programas de titulación u otro efectuado por el Instituto sin respaldo normativo.

2) Si bien la Ley de Titulación Múltiple y la de Tierras y Colonización no contienen impedimento al respecto, la Ley General de Migración y Extranjería sí limita al estatuto del extranjero.

3) En concordancia con la nomenclatura y regulaciones de este cuerpo jurídico, no están inhibidos para ser adjudicatarios de los expresados programas los residentes permanentes, cuando la subcategoría de ingreso les permita trabajar en faenas agrarias por cuenta propia. En los rentistas por ejemplo, la autorización de invertir no debe referirse a un campo económico distinto.

4) Tampoco procederá excluir a los radicados temporales cuyo carné o permiso de radicación les capacite para realizar labores agrícolas independientes. El artículo 72 de la Ley General de Migración y Extranjería no subordina la verificación de las tareas lucrativas por cuenta propia a su categoría de ingreso, como lo estipula el artículo 71 con los residentes permanentes; sin embargo, por mandato del artículo 32 ibídem los documentos que acrediten la permanencia en el país (cédula de residencia, permisos o carné) deben hacer constar en cada caso el período de validez y si el titular está o no habilitado para laborar en su oficio (independiente o remunerado), lo que determina una condición de entrada. En la hipótesis afirmativa, se consigna la ocupación del interesado, de modo preciso, y el sitio a desplegarla, a fin de obviar evasiones o desplazamiento de nacionales. De este modo, se deduce que si al extranjero le está prohibido para desempeñarse en faenas independientes en el sector agropecuario es ilícita e ineficaz la posesión de la tierra en las reservas nacionales, con afán de gestionar en vía administrativa el otorgamiento del título de propiedad. Criterio aplicable a quienes se hallen en categorías ajenas y pretendan dedicarse a actividades agrícolas.

5) Con paridad de razón quedan, fuera de esos programas los "no residentes" y los extranjeros que residen ilegalmente en el país, quienes en lo que interesa tienen prohibición absoluta de trabajar en el agro.

**d) La Titulación de Fincas según la ley 7599 sin la Aprobación del MINAE**

C-321-2003 09 de octubre de 2003

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]<sup>4</sup>

Lic. Carlos Manuel Rodríguez Echandi  
Ministro  
Ministerio del Ambiente y Energía

S. D.

Estimado señor Ministro:

Con aprobación del señor Procurador General Adjunto, doy respuesta a su Oficio DM-717-2003, en el cual nos consulta la situación legal de las fincas tituladas por particulares mediante la Ley 7599, Ley de Titulación en Reservas Nacionales, quienes no habían consolidado el derecho cuando dicha Ley se declaró inconstitucional, y que salieron de modo irregular del Patrimonio Natural del Estado, sin el criterio previo de ese Ministerio.

**I.-OBJETO DE LA CONSULTA**

Indica que al anularse la Ley 7599 surgen algunas interrogantes acerca de las fincas tituladas a su amparo, sin el criterio del Ministerio del Ambiente, que formarían parte del Patrimonio Natural del Estado, y cuyos títulos no habían completado aún el plazo de convalidación, pues el voto no hizo ningún pronunciamiento al respecto.

Pregunta si la nulidad de los títulos sobre esas fincas, que otorgó el Instituto de Desarrollo Agrario, procede ante éste, o en lo judicial, a gestionar por la Procuraduría General de la República.

En opinión de la asesoría legal, inserta al texto de la consulta, la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 7599 afecta los títulos que al 28 de agosto del 2001, fecha de la resolución que la anuló, no habían cumplido los tres años de inscripción que se requieren para consolidar el derecho, y son impugnables ante la Junta Directiva del IDA. "El Estado puede, en cualquier momento, iniciar las gestiones para recuperar los terrenos que le pertenecen y promover la nulidad del título en vía administrativa".

Con posterioridad, a solicitud nuestra, en su Oficio DM-1023-2003, aclaró que las fincas eran tierras de cobertura boscosa, aptas para la protección. Y salieron del dominio estatal por títulos indebidamente otorgados a particulares, al amparo de la ley 7599. Habrían entrado al Patrimonio Forestal del Estado como bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, desde la Ley Forestal 4465 de 25 de noviembre de 1969, que prohibía la ocupación privada y el traspaso de terrenos rurales de las instituciones estatales sin previa clasificación. En forma similar, dice, disponía la Ley 7599, en los artículos 6° y 7°. No obstante, el ITCO no dio ningún tipo de participación a la Dirección General Forestal de entonces, ni ahora el IDA al MINAE, dentro de los procesos de titulación.

La Ley 4465, añade, a los efectos del artículo 7° de la Ley 2825 (de Tierras y Colonización), también estableció que el Estado, previo informe del Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través de la Dirección General Forestal, debía determinar los terrenos que mantendría en su dominio.

Manifiesta que luego de declarada inconstitucional la Ley 7599, se publicó un Reglamento para la Titulación en Reservas Nacionales, y con base en su artículo 10 (inciso b), se está exigiendo una certificación al MINAE donde conste si el terreno a titular se encuentra dentro áreas de conservación del Patrimonio Natural del Estado.

Aunque menciona, sin suministrar mayores datos, los terrenos inscritos por terceros en la Fila Tinamastes, bajo la Ley 7599, y el Proyecto de Titulación Valle de El General, en el Oficio AAA-297-2003 hicimos ver que la consulta se entendía formulada en abstracto, al no ser consultables los asuntos propios de los órganos administrativos que tienen por ley jurisdicción especial

(artículo 5° de nuestra Ley Orgánica). Supuesto en que se encuentran los casos concretos que incumbe resolver a la Administración activa, pues por vía de consulta y emisión de dictámenes vinculantes sustituiríamos su competencia, lo que no es dable.

Al ser la consulta de interés para el Instituto de Desarrollo Agrario, se le confirió traslado por el plazo de diez días hábiles en la persona del Presidente de su Junta Directiva, a quien se le envió copia de los Oficios DM-717-2003 y 1023-2003 y no contestó la audiencia.

Para dar respuesta a sus interrogantes, se estima necesario abordar los aspectos que se comentan a continuación:

## **II.-COMPOSICIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO FORESTAL DEL ESTADO POR BOSQUES Y TERRENOS FORESTALES DE LAS RESERVAS NACIONALES E INSTITUCIONES AUTÓNOMAS**

De acuerdo con la Ley Forestal vigente, N° 7575 del 13 de febrero de 1996, son parte del Patrimonio Natural del Estado, entre otros, los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, así como de las fincas pertenecientes a las instituciones autónomas y demás organismos de la Administración Pública, excepto los que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a su patrimonio. Cuando proceda, el Ministerio del Ambiente y Energía, al que se encarga su administración, ha de inscribir los inmuebles en el Registro Público de la Propiedad, por medio de la Procuraduría, como fincas individuales a nombre del Estado (artículo 13).

Los terrenos forestales y bosques antes descritos son inembargables, inalienables e imprescriptible la acción reivindicatoria del Estado. La posesión por los particulares no causa derecho alguno a su favor, ni pueden titularlos e inscribirlos a su nombre en el Registro (artículo 14).

Ambos textos reproducen, con idéntico contenido, normas de las Leyes Forestales anteriores, números 7174 (arts. 32 y 33) y 7032 (arts. 32 y 33) que adoptaron al efecto la denominación de Patrimonio Forestal del Estado, e igual la Ley 4465 (arts. 19 y 25), ésta con algunas variantes enunciativas (arts. 18 y 19, inciso b, y 28).

Reservas nacionales son los terrenos comprendidos dentro de los límites de la República no inscritos como propiedad privada, de las municipalidades o instituciones autónomas; los no amparados por posesión decenal, o no destinados por leyes especiales a la formación de colonias agrícolas, y todos los que no siendo de propiedad particular, no se ocupen en servicios públicos (Ley de Tierras y Colonización, artículo 11, en relación con el 261 del Código Civil).

"Pertenece al Estado todos los terrenos que no se encuentren inscritos en el Registro a nombre de particulares. Es éste el sentido de los artículos 276 y 486 del Código Civil y 11 de la Ley de Tierras y Colonización". (SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencia N° 243 de 1990, cons. XVII).

"Las reservas nacionales están sometidas de derecho al régimen (forestal) porque pertenecen al Estado" (...). "Las tierras consideradas como reservas nacionales quedan afectadas en forma inmediata a los fines de la normativa forestal; sobre ellas el Estado puede crear reservas forestales, zonas protectoras, parques nacionales, refugios de vida silvestre y reservas biológicas, conformando así el patrimonio forestal; para poder colonizarlas o enajenarlas se requiere autorización legislativa, y cuando son poseídas por terceros, éstos no adquieren ningún derecho, siendo imprescriptible el derecho del Estado para reivindicar" (SALA CONSTITUCIONAL, voto 4587-97, considerando IV). Se agrega el subrayado.

"El patrimonio forestal del Estado es aplicable a todos los bienes nacionales donde existan recursos naturales forestales" (SALA CONSTITUCIONAL, voto 4587-97, considerando IV).

## **II.1) BIENES NATURALES SOBRE LOS QUE RECAE LA AFECTACIÓN LEGAL**

Sobre la base de pertenencia al Estado o entes estatales, importancia ecológica y cualidades físicas, el legislador afecta en bloque, en estado natural, sus bosques y terrenos forestales, imprimiéndoles, en forma genérica la condición de dominio público, a través de la inalienabilidad e imprescriptibilidad, con miras a su conservación, protección, administración adecuada y fomento.

"La propiedad forestal se concibe fundamentalmente para conservar, no para producir, ni ser parte del comercio de los hombres". SALA CONSTITUCIONAL, voto 4587-97.

La Ley Forestal, con poco rigor científico, exige para el bosque o "ecosistema nativo u autóctono, intervenido o no, regenerado por sucesión natural u otras técnicas forestales", una superficie mínima de dos hectáreas. Y define los terrenos de aptitud forestal como "los contemplados en las clases que establezca la metodología oficial para determinar la capacidad de uso de las tierras" (artículo 3º). Vid.: Decreto N° 23214-MAG-MIRENEM, del 13 de abril de 1994, en armonía con la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, N° 29375, y su Reglamento, Decreto N° 29375 MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT.

El uso conforme del suelo es el que se ajusta a estos criterios metodológicos y a las normas técnicas y de conservación del suelo que fija la Ley 7779 (Reglamento a la Ley de Suelos, artículo 6º).

## **II.2) NOTAS DISTINTIVAS DEL DOMINIO PÚBLICO**

La inalienabilidad e inembargabilidad son notas jurídicas esenciales, distintivas y definitorias del dominio público, régimen que de ese modo se atribuye al Patrimonio Natural del Estado, avaladas por el correlativo carácter imprescriptible de las acciones reivindicatorias, la ineficacia de los actos posesorios de particulares y la prohibición de titulaciones.

Disposiciones análogas se han emitido para otros bienes públicos: la zona marítimo terrestre (Ley 6043, arts. 1º y 7º); vías públicas (Ley de Construcciones, arts. 5º y 8º; doctrina del artículo constitucional 121, inciso 14, in fine), etc.

En países como España, la Constitución, en el artículo 132, sienta los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad como inspiradores del régimen jurídico de los bienes demaniales, a tomar en cuenta por el legislador al regularlo.

La inalienabilidad obsta y excluye la apropiación privada de los bienes, los sustrae del tráfico jurídico, e impide su posesión por los administrados para afectarlos a sus propios intereses.

Veda entonces los actos o contratos implicativos de trasposos actuales a manos de estos, o potenciales que puedan desembocar en el mismo resultado: embargo o hipoteca por ejemplo, y otras situaciones irreconciliables con el destino público de los bienes, como la posibilidad de adquirirlos por prescripción con el transcurso del tiempo, que supone una posesión a título de dueño y cosa hábil. De ahí que la imprescriptibilidad sea su corolario.

"Se considera como Patrimonio Estatal, en su condición de Demanio Público que implica los principios de imprescriptibilidad, inalienabilidad e inembargabilidad, los terrenos que constituyen Reservas Nacionales que tengan bosques". En el Patrimonio Forestal del Estado se niega a los particulares el derecho de posesión (TRIBUNAL AGRARIO N° 332 de las 16 hrs. 20 mts. del 7 de julio del 2000. Mismo TRIBUNAL, nota al voto 49 de las 13 hrs. del 31 de enero del 2002)

### **II.3) INMUEBLES FORESTALES DE BANCOS PÚBLICOS EXCEPTUADOS DEL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO**

La excepción que introduce el artículo 13 de la Ley Forestal se refiere a los bosques y terrenos forestales inicialmente de particulares, sobre los que constituyen garantías reales para respaldar préstamos con bancos del Estado, y estos se los

adjudican en el respectivo proceso ejecutivo hipotecario, interpuesto ante el incumplimiento de la obligación.

Al ingresar esos inmuebles al patrimonio del Banco acreedor, se integrarían al Patrimonio Natural del Estado, de no mediar la excepción de comentario. Tutela los derechos de los bancos estatales a recuperar los dineros con que financiaron las operaciones, permitiéndoles realizar el valor de los inmuebles adquiridos en subasta para hacer efectivos sus créditos.

La excepción se circunscribe a los inmuebles forestales de propiedad privada lícita; no a los que forman parte del Patrimonio Natural del Estado y el ente público dispone irregularmente, con vicio de nulidad absoluta.

#### **II.4) INHIBICIÓN ADMINISTRATIVA PARA DESAFECTAR**

Por el principio de paralelismo formal de competencias, el cese del carácter demanial de los bienes y su desvinculación de los fines públicos a que sirve, requeriría un acto normativo de contenido y efecto contrario, de igual rango. En el caso, ley ordinaria. El ente administrativo está inhibido para desafectarlos, eludir el régimen del dominio público o apartarlos de éste en sus actuaciones.

La afectación legal a dominio público "invalida los actos administrativos de enajenación o aplicación a otros usos" (SALA CONSTITUCIONAL 3789-92). "La afectación es vinculación, sea por acto formal o no, por el que un bien público se integra al patrimonio nacional en virtud de su destino y de las correspondientes previsiones legales. Ello conlleva, como lógica consecuencia, que solamente por ley se le puede privar o modificar el régimen especial que los regula, desafectándolos, lo que significa separarlos del fin público al que están vinculados. Requiere de un acto legislativo expreso y concreto". (SALA CONSTITUCIONAL, voto 2000-10466).

Este principio lo consagran la Ley de Contratación Administrativa, N° 7494 de 2 de mayo de 1995, artículo 69, y su Reglamento, Decreto Ejecutivo N° 25038 del 6 de marzo de 1996, artículo 70.2:

Los bienes inmuebles afectos a un fin público, "podrán desafectarse por el mismo procedimiento utilizado para establecer su destino actual". "Si no consta el procedimiento utilizado para la afectación, se requerirá la autorización expresa de la Asamblea Legislativa para la desafectación".

### **III.-EL SUPUESTO DE LA CLASIFICACIÓN DE LOS TERRENOS RURALES DE LOS ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

En la perspectiva anterior, el artículo 15 de la Ley Forestal impide a los organismos de la Administración Pública "ceder, enajenar, de ninguna manera, entregar ni dar en arrendamiento, terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración, sin que hayan sido clasificados por el Ministerio del Ambiente. Si están cubiertos de bosque, automáticamente quedarán incorporados al patrimonio natural del Estado y se constituirá una limitación que deberá inscribirse en el Registro Público". Para cualquier tipo de enajenación deben contar con el visto bueno de la Administración Forestal del Estado. Artículo 12 de su Reglamento. (Enajenar es transmitir la titularidad de un bien o derecho por cualquier título. Dictamen C-026-2001 y Opinión Jurídica O. J.-

058-97).

El término terreno rural, equivalente a predio rústico, se ha interpretado en sede agraria como fundo agrario, dedicado o susceptible de destinarse al ejercicio de actividades agrarias productivas, o a la conservación del bosque y manejo sostenible de actividades agroambientales (TRIBUNAL AGRARIO, voto 395-2002. Cfr. también del mismo Tribunal, los votos 210-2000, 45,46, 210, 452, 485, 488; todos del 2001. De la SALA PRIMERA DE LA CORTE, vid. las resoluciones números 065-1993, 000127- 2001 y 649-2001, entre muchas. En el dictamen C-002-99, pg. 3, con cita de jurisprudencia, nos referimos a la inadecuación del término rural para precisar la materia agraria).

Habida cuenta de que la ley demanializa los bosques y terrenos forestales o de aptitud forestal de los entes estatales, la expresión "quedan incorporados" con la clasificación, debe ser rectamente interpretada. Desde luego, no podría significar que hasta ese momento tales inmuebles ingresan al Patrimonio Natural del Estado, pues ya lo estaban por su afectación legal inmediata, sin concurrencia de la Administración (Ley Forestal; arts. 13 y 14).

Así, el vocablo "quedarán" ha de entenderse como sinónimo de "permanecerán", "se mantendrán incorporados". En puridad, la clasificación forestal no determina el ingreso del bien al régimen demanial, sino su permanencia.

La imprecisión se ha venido reproduciendo, sin reparo, por las dos Leyes Forestales precedentes, adoptando, con ciertos matices, la redacción de la Ley 4465 de 1969, que afectó a sus fines las fincas rurales de las instituciones autónomas, entre otros organismos, e introdujo la clasificación como una forma de ingreso al Patrimonio Forestal del Estado (arts. 19, inciso b, y 28).

### III.1) NECESIDAD DE INTERPRETACIÓN SISTEMÁTICA

Con la normativa actual se impone una interpretación sistemática, que concilie y desentrañe el verdadero sentido de los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Forestal, como preceptos conexos, coordinados e interdependientes de un sistema o subsistema jurídico, caracterizado por su unidad y coherencia lógica, y de la manera que mejor garantice la realización del interés público, de protección y conservación forestal (arts. 10 Ley General de la Administración Pública y del Código Civil. Dictamen C-095-87).

Para fijar el correcto significado del artículo 15 *ibid.* deben tenerse presente los dos numerales que le anteceden, en estrecha relación, sintética y lógica, sin olvidar que el legislador a veces incurre en errores o ambigüedades literales.

"El Ordenamiento Jurídico es un todo armónico, y por lo tanto sus normas no deben aplicarse aisladamente, sin una previa interpretación sistemática que involucre las demás normas legales atinentes, y lo medular, en concordancia con la Constitución Política" (SALA CONSTITUCIONAL, resolución N° 07371 de las 10 hrs. 12 mts. del 24 de setiembre de 1999). Por necesidad de la interpretación sistemática, el contenido de un artículo se determina en articulación con el conjunto de normas que lo rodean; no en forma separada. (SALA CONSTITUCIONAL, resolución 2001-07603).

Como el ordenamiento "no está constituido por compartimentos estancos", "al aplicador del derecho se le exige una

interpretación sistemática o de contexto (artículo 10 del Código Civil), y no sectorial, todo en aras de un acabado entendimiento jurídico" (SECCIÓN TERCERA DEL TRIBUNAL SUPERIOR CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, resolución N° 4442-95).

### III.2) EL ACTO DE CLASIFICACIÓN

La adquisición de la demanialidad es obra del legislador y se proyecta sobre las categorías descritas. La presencia de las características naturales definidas por la ley en los predios rurales de los organismos estatales, determina per se su incorporación automática al demanio nacional forestal, sin requerir acto administrativo complementario, atributivo del carácter público del bien.

La clasificación, de exclusivo resorte del Ministerio del Ambiente y Energía, es una medida de corroboración protectora, para impedir la salida anómala de los inmuebles forestales o boscosos del Patrimonio Natural del Estado. Los actos dispositivos de fincas rurales de los organismos estatales sólo deben realizarse cuando hay certeza de que tienen una vocación natural diversa de la forestal: agrícola, pecuaria, etc. Las forestales son absolutamente indisponibles.

El artículo 15 de la Ley Forestal está en función de esos actos de transmisión del bien; mas no hace una declaratoria de afectación, de lo que se ocupa el numeral antecesor.

En otras palabras, la clasificación configura un acto de constatación; no de afectación. Tiende a confirmar si en un inmueble rural concreto de una institución del Estado concurren los presupuestos bajo los que la norma establece el régimen público forestal, para considerarlo comprendido en el género de la demanialidad, con las consecuencias previstas, y neutralizar su pretendida enajenación por el ente público.

El acto de clasificación, previo a que las instituciones públicas dispongan de la propiedad o uso de las fincas rurales, se refiere fundamentalmente a las de carácter privado, pues las de dominio público son inalienables.

Aunque el artículo 15 de mérito alude únicamente a los bosques, los terrenos forestales o de aptitud forestal como aquellos están ya incluidos en el Patrimonio Natural del Estado por los artículos 13 y 14 *ibídem*. Si la clasificación de la finca rural de una institución autónoma pone de manifiesto que está cubierta de bosque o es de aptitud forestal, el ente no podrá enajenar el dominio, ni el uso o goce temporales, atributos que no conciernen.

En el citado artículo 15 subyacen, como principios constitucionales rectores, el criterio preventivo contra el deterioro de los recursos naturales, y el de utilización racional de la tierra, con apego a su vocación, que vinculan a los poderes públicos dentro de sus competencias (votos de la Sala Constitucional números 2233-93, 4423-93, 5399-93, 5976-93, 5527-94, 5893-95, 02988-99, 05906-99, y 01250-99, y de Tribunal Superior Agrario el 56, 60, 64, 208, 248; todos de 1996; 64, 154 y 711, los tres de 1997, entre otros; Dictamen C-026-2001, pto. III. 9). La Ley 7599 exigía como requisito de la posesión el uso racional de la tierra (artículo 3º, pfo. 1º).

También la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, N° 7779, obliga al Instituto de Desarrollo Agrario a observar la capacidad de uso, al adquirir y disponer de las tierras. "Toda adjudicación de terrenos deberá tener como limitación que el uso del terreno adjudicado no pueda ir en contra de su capacidad de uso. El incumplimiento de esta disposición acarreará la revocatoria de la adjudicación, aparte de otras penas con que se pueda castigar por los delitos que le sean imputables". Artículo 27. Presupone la índole agropecuaria de los terrenos adquiridos y adjudicados.

El artículo 64 *ibid.* adicionó un párrafo al final del artículo 69 de la Ley de Tierras y Colonización, N° 2825 de 1961, que dice. "El Instituto de Desarrollo Agrario deberá considerar las directrices definidas por la Ley de Manejo, Conservación y Recuperación de Suelos, para valorar la adquisición y adjudicación de terrenos. Es obligación suya disponer de estudios de capacidad de uso de la tierra, antes de adquirirla, para fines de titulación.

Toda adjudicación de terrenos deberá limitarse a que la utilización del terreno adjudicado no pueda ir en contra de la capacidad de uso del terreno. El incumplimiento de esta disposición acarreará la revocatoria de la adjudicación".

Su Reglamento, Decreto N° 29375 MAG-MINAE-S-HACIENDA-MOPT, desarrolla ambas normas:

Artículo 63: "El contrato o título de arrendamiento o adjudicación de tierras por parte del IDA incluirá necesariamente bajo pena de caducidad o revocación, la condición de que en el terreno el adjudicatario, no podrá realizar ninguna actividad contraria al uso, manejo y conservación de suelos y aguas. Conforme lo dispone el artículo 27 y 64 de la Ley N° 7779, demostrado su incumplimiento el IDA iniciará el procedimiento de revocación del título, para lo que se anotará preventivamente en el Folio Real de la respectiva finca".

"Por ningún concepto el IDA podrá adquirir, adjudicar o titular tierras que no clasifiquen para fines agrarios según el estudio de suelos" (artículo 61 *ibid.*).

La Ley Forestal sanciona como delito, reprimible con prisión de hasta tres años, la realización de actividades que impliquen cambio de uso de la tierra en terrenos cubiertos de bosque, y el aprovechamiento de recursos forestales en terrenos del Patrimonio Natural del Estado (artículos 58, inciso b, y 61, inciso c).

En el marco trazado, cabe examinar lo relativo a la titulación, plazo de convalidación, declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 7599, nulidad de los títulos que otorgó el IDA con apoyo en ésta, y otros temas conexos.

#### **IV.-TITULACIÓN ORDINARIA Y PLAZO DE CONSOLIDACIÓN**

##### **V.1) TITULACIÓN DE INMUEBLES**

"Para que la propiedad sobre inmuebles surta todos los efectos legales, es necesario que se halle debidamente inscrita en el Registro General de la Propiedad" (Código Civil, artículo 267).

"El propietario que careciere de título escrito de dominio, podrá inscribir su derecho, justificando previamente su posesión por más de diez años en la forma que indica el Código de Procedimientos" (Idem, artículo 479).

En lugar de hacerlo en el Código Procesal Civil, el legislador optó por normar los procedimientos de titulación en la Ley de Informaciones Posesorias, N° 139, y otras leyes especiales, como ocurrió con la Ley 7599.

La información posesoria constituye una actividad no contenciosa, que tiene por objeto proveer de un título inscribible en el Registro Público de la Propiedad sobre una finca no inscrita, de dominio privado, a quien carece de él, no la tiene inscrita, adquirió el bien por usucapión y cumple los requisitos y trámites legales. Ley de Informaciones Posesorias, artículo 1° y sigts. (Se exceptúa el caso del poseedor en precario, quien puede recurrir a esas diligencias para inscribir su derecho, en los términos del artículo 92 de la Ley de Tierras y Colonización, aun cuando el terreno esté debidamente inscrito a nombre de un tercero en el Registro Público).

Debe demostrarse una posesión útil y efectiva por más de diez años, en las condiciones que señala el artículo 853 del Código Civil, sea en calidad de dueño, en forma continua, pública y pacífica. Además, para obtener la propiedad de inmuebles por prescripción positiva, el artículo 853 ibid. exige el título traslativo de dominio y buena fe. (SALA CONSTITUCIONAL, votos 04587-97 y 2001-00247, que prohija, en parte, el voto de la SALA PRIMERA DE LA CORTE N° 094-F-90).

Para la titulación de terrenos con bosque y la de inmuebles dentro de las áreas silvestres protegidas de propiedad estatal, cuando se ha adquirido el derecho con anterioridad a su declaratoria, han de llenarse requisitos adicionales (Ley de Informaciones Posesorias, artículo 7°).

La usucapión es un modo de adquirir el dominio y otros derechos reales poseíbles, en tanto que la titulación es el procedimiento por medio del cual, comprobados los requisitos de aquella, se

otorga el título de propiedad registrable. "La Ley de Informaciones Posesorias no es un medio de adquisición de la propiedad, sino un procedimiento para la obtención de un título inscribible" (SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencia N° 11 de las 15:30 hrs. del 11 de marzo de 1988. Cfr. mismas resoluciones antes citadas).

En el dictamen C-128-99, pg. 5, señalamos el carácter declarativo, no constitutivo, de la resolución que aprueba la información. "Se nutre de una situación de hecho suficiente para generar la propiedad conforme a la ley". (SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencias números 243-90, cons. XVII, 094-90, 119-91 y 96-94).

La SALA PRIMERA DE LA CORTE, en la sentencia 000856-F-2000, aclaró que la posesión y el título traslativo de dominio son dos requisitos distintos. La posesión es el hecho material de tener una cosa bajo su poder y voluntad, en orden a causar el efecto de usucapir: con la intención de someterla al ejercicio del derecho de propiedad. El título es la causa o negocio jurídico por el que el poseedor adquiere el bien, mantiene y justifica el poder jurídico posesorio sobre él, de manera mediata o inmediata.

"Nuestra legislación exige tanto la 'posesión' cuanto el 'título traslativo de dominio', requisitos que no pueden identificarse existencialmente, vale decir la existencia de uno no conlleva la del otro y viceversa. Cada uno refiérense a condiciones diferentes y por lo mismo no pueden confundirse (...) Esa disparidad de contenidos es la razón que impide la identidad entre uno y otro requisito, pues perfectamente, se puede tener la posesión sin título, o bien el título sin posesión. De ahí que no basta la posesión del inmueble para acreditar el título (...) "No cabe hacer derivar el título de la posesión" (Voto N° 1-99 de esta Sala". (...).

El requisito de justo título (artículo 854 del Código Civil) o título traslativo de dominio es elemento justificante de la posesión, y no a la inversa; ambos gozan de autonomía.

Tampoco debe confundirse el título traslativo de dominio con el

requisito subjetivo de buena fe o creencia del adquirente de asistirle derecho en la posesión ejercida. (SALA PRIMERA DE LA CORTE, voto N° 19-93, 856-F-2000 y 621-F-2002).

"La justicia del título radica en su veracidad y validez"; ha de tener existencia real. "No constituye título válido el absolutamente nulo, pues se trata de un negocio no apto, en forma abstracta, para transferir la propiedad".

El justo título debe probarse, a tenor del artículo 854 del Código Civil. "No puede asimilarse el título justificativo de la simple posesión, con el título de adquisición -verdadero y válido de la propiedad" (...); el derecho de poseer no se presume, "es necesario demostrar una causa adquisitiva del dominio." (Idem).

También "tiene que haber una completa correspondencia entre la posesión de la cosa o el derecho y el título. Cualquier desajuste o falta de acomodación entre lo poseído y el título le priva de idoneidad para actuar como tal en la usucapión ordinaria." SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencia N° 16 de 1982 y 856-F-2000. (Con relación a la usucapión agraria, justo título y trabajo agrario, cfr. de la SALA CONSTITUCIONAL, voto 4587-97, cons. IV).

#### **IV.2) PLAZO DE CONSOLIDACIÓN**

"La inscripción de posesión no perjudicará, en ningún caso, al que tenga mejor derecho a la propiedad del inmueble, aunque el título no haya sido inscrito" (Código Civil, artículo 479, pfo. 2°).

Con su inscripción, el título supletorio, adquiere publicidad registral y queda sujeto a un plazo de consolidación, durante el cual los terceros de mejor derecho, afectados, pueden atacar los vicios de que adolezca, toda vez que la inscripción se hace sin perjuicio de estos. Lo que tiende a impedir el despojo de los derechos prevalentes adquiridos por terceros con anterioridad y la pervivencia de derechos incompatibles, solucionando la colisión entre ambos.

En las titulaciones ordinarias la propiedad queda definitivamente consolidada para terceros a los tres años desde la fecha de inscripción del título en el Registro Público, plazo a que se limita la prescripción negativa de la acción de terceros a quienes pueda afectar. (Ley de Informaciones Posesorias, artículo 16).

Durante ese lapso, si el título posesorio se levantó "contra las leyes vigentes", puede alegarse su nulidad y la de su inscripción, dentro del expediente original, por los trámites de los incidentes. "Transcurrido el término de tres años de la inscripción del título, toda acción deberá decidirse en juicio declarativo" (artículo 17 *ibid.*).

La SALA CONSTITUCIONAL, en voto 2001-00247, anuló el párrafo 3° del artículo 16 *ibid*, que daba preeminencia a los gravámenes hipotecarios (derechos de garantía real) impuestos al inmueble titulado, a favor de los organismos del Sistema Bancario Nacional e Instituto de Vivienda y Urbanismo, en respaldo de créditos, sobre las acciones reivindicatorias que prosperarán. Al decir de la Sala, ello infringía el artículo 45 constitucional porque "lesiona gravemente el derecho de propiedad del titular legítimo del inmueble", quien ejerció las acciones procesales que el ordenamiento le faculta para recuperar su propiedad, pero verá frustrado su objetivo si el vencido ofreció el bien en garantía de un préstamo y debe soportar el gravamen, con grave riesgo de perder la propiedad.

Los tres años de consolidación y la prescripción extintiva (artículo 16, Ley de Informaciones Posesorias) están en correspondencia con los terceros, de buena fe, que han adquirido derechos (de propiedad u otro real) sobre la finca inscrita, y no del titulante que continúa en poder de la misma (SALA PRIMERA DE LA CORTE, voto N° 96-94 y TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO, votos 836 de 1991, 142 de 1992, y resolución de 14:20 hrs. del 11 de mayo de 1993. TRIBUNAL SUPERIOR SEGUNDO CIVIL, SECCIÓN PRIMERA, voto N° 103 de 1991. MISMO TRIBUNAL, SECCIÓN SEGUNDA, voto N° 72 de 1986).

Con relación al titulante, pueden darse dos tipos de terceros: los afectados con la titulación, por tener mejor derecho, contra quienes corre la prescripción negativa, y los que lleguen a

adquirir algún derecho sobre el inmueble, quienes cuentan con la consolidación de tres años (TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO, sentencia N° 142-91).

En sus inicios, el fin de la consolidación abreviada de la propiedad fue favorecer la obtención de préstamos hipotecarios en los bancos e instituciones estatales, con garantía del inmueble registrado, para el desarrollo de la empresa agrícola. Vid.: Ley 647 del 10 de agosto de 1949, Ley N° 1562 del 19 de mayo de 1953, Ley 144 de 26 de diciembre de 1953, artículo 189, Ley N° 1921 de 5 de agosto de 1955 y Ley N° 3336 del 31 de julio de 1964.

"El título respectivo debe ser idóneo para adquirir el dominio, o sea que responda a una situación de hecho realmente existente, con los requisitos necesarios para extinguir con respecto a terceros los derechos reales que les puedan corresponder sobre el mismo inmueble" (...). "El espíritu de la ley no es el de poner a disposición de las personas mecanismos para despojar a sus semejantes sin causa alguna de sus derechos" (SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencias números 094-F-90, de las 15 hrs. del 14 de marzo de 1990, y 96 de las 15 hrs. 50 mts. del 9 de noviembre de 1994). En igual sentido, sentencia del TRIBUNAL SUPERIOR SEGUNDO CIVIL, SECCIÓN PRIMERA, N° 582 de 11:20 hrs. del 31/10/1991 y TRIBUNAL SUPERIOR SEGUNDO CIVIL, SECCIÓN SEGUNDA, N° 307 de 9:55 hrs. del 10/6/87: La consolidación abreviada del título inscrito por información posesoria nunca se pensó por el legislador como "un medio para despojar ilegítimamente a los verdaderos propietarios o poseedores".

La consolidación de tres años "opera únicamente si se han cumplido los preceptos legales requeridos para adquirir el título, especialmente el de la posesión decenal a título de dueño en forma quieta, pública e ininterrumpida sobre un terreno sin inscribir". Caso contrario, "si no se han respetado los principios y mandatos legales, la propiedad no se consolida", sino que la Ley de Informaciones Posesorias, en su numeral 17, prevé remedios para que el verdadero titular recupere el terreno indebidamente apropiado y anule el asiento registral, en el mismo expediente de las diligencias, mediante un incidente, si se promueve dentro de los tres años posteriores a la fecha de inscripción, y si es después de ese plazo, en la vía ordinaria. (SALA CONSTITUCIONAL, voto 2001-00247, considerando IV).

"Si se trata de una titulación obtenida por un no poseedor frente al poseedor titular del derecho de posesión o de propiedad, no se opera la consolidación por más que transcurriere un plazo superior a los tres años a partir de la inscripción". SALA PRIMERA DE LA CORTE, voto N° 094-F-90).

Las nulidades procesales sólo pueden alegarse y declararse en los autos en que se producen, las diligencias de información posesoria, por medio de incidente y dentro de los tres años; no en un proceso aparte. Porque "si se admitiera que es posible obtener su declaratoria en juicio distinto promovido al intento, después de terminados aquéllos, sería reconocer que, fuera de los recursos expresamente establecidos por la ley, hay uno tácito, y no sujeto a otro plazo que el de la prescripción ordinaria de las acciones, con lo cual se habría encontrado el medio de multiplicar indefinidamente los litigios..." (SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencia N° 33-92 y 96-94. TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO, voto 615-97).

En vía incidental se pueden plantear aspectos procesales y de fondo. La literalidad del artículo 17 de la Ley de Informaciones Posesorias, cuando alude al "título posesorio levantado contra las leyes vigentes", contempla ambos tipos de problemas de nulidad del título. (SALA PRIMERA DE LA CORTE, votos números 23-1985, considerando V, 094-F-90, 33 de 1994, 704-F-2001, cons. X. TRIBUNAL AGRARIO, votos 47-98, 413-2000 y 295-2001).

La vía ordinaria es para reclamar la nulidad del título por vicios de fondo en la información posesoria, si no hubo incidente ni se ha consolidado la propiedad. TRIBUNAL AGRARIO, votos números 105 de 1988, 521 de 1989, 391 de 1990, 142-91, 836 de 1991, 615 de 1997 y 630 de 1999, 731 del 2002, 322-F-2003.

Ante lo dispuesto en su artículo 17 in fine, para la Sala Constitucional "la Ley (N° 139 de 1941) sí tutela la garantía de defensa (en este caso a posteriori) respecto de terceros interesados en relación con las diligencias de información posesoria, al conferir la posibilidad de discutir -a pesar del transcurso de ese plazo y de acuerdo con la legislación que rige para esos asuntos-, los efectos que de ellas derivan". Y tiene mecanismos preventivos de defensa para los interesados, en los artículos 1°, 3° y 5°. SALA CONSTITUCIONAL, voto 12223-2001.

**V.-DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE TITULACIÓN DE TIERRAS UBICADAS EN RESERVAS NACIONALES**

V.1) LA LEY 7599

La Ley de Titulación de Tierras Ubicadas en Reservas Nacionales, N° 7599 del 29 de abril de 1996, que anuló la Sala Constitucional en el voto 2001-08560, sigue el precedente de la Ley de Titulación Múltiple N° 5064° del 22 de agosto de 1972 (vid. dictamen C-095-87), y autorizaba al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) a llevar a cabo programas de titulación múltiple de tierras en áreas de las reservas nacionales que definiera su Junta Directiva, donde hubiese un porcentaje considerable de poseedores de fincas no inscritas (20%). Para el desarrollo de los programas, el IDA debía gestionar ante el Poder Ejecutivo el traspaso de las tierras e inscribirlas a su nombre en el Registro Público, así como el Decreto a emitir sujetando los terrenos a la zona de titulación, previa consulta al MINAE sobre la afectación a uso forestal o áreas silvestres protegidas.

Pretendió legalizar la posesión ejercida por esos poseedores, a título de dueños, durante un tiempo no menor de cinco años, en forma pacífica, permanente, pública e ininterrumpida, dotándoles de títulos inscribibles, a través de un procedimiento administrativo sumarísimo que les concediera mayor seguridad jurídica y permitiera dar los inmuebles en garantía de créditos agrícolas.

Al efecto, preveía lo referente a la prueba de la posesión, requisitos formales de la solicitud, levantamiento de mapas catastrales, trámite de la información e inscripción, limitaciones, convalidación del dominio de tierras, etc. Al iniciarse los programas de titulación, los interesados tenían la posibilidad de titular las fincas en el Instituto de Desarrollo Agrario, mediante segregación, o en el Juzgado Agrario.

Con la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 7599, resultan inaplicables sus disposiciones y procedimiento para

regular futuros casos (TRIBUNAL AGRARIO, votos números 856 y 879, ambos del 2002; 05-F-03 y 031-F-03). Sólo se mantienen los derechos que el voto reconoce.

No empece, se ha resuelto que la buena o mala fe que pudo haber en la adquisición del dominio, debe analizarse con base en la Ley declarada inconstitucional, como la de Titulación de Vivienda Campesina, por ser la que originó la titulación impugnada. TRIBUNAL SEGUNDO CIVIL, SECCIÓN PRIMERA, voto N° 022 del 2003).

#### V.2) AUDIENCIA PRECEPTIVA AL MINAE

De las tierras a traspasar e inscribir a nombre del IDA, la Ley 7599 excluía las "sujetas a administración por parte del Ministerio del Ambiente y Energía" (artículo 3°).

Previo a que el Instituto de Desarrollo Agrario comunicara al Poder Ejecutivo la zona de titulación escogida, para que elaborara el correspondiente Decreto, debía informar al Ministerio del Ambiente y Energía, con el objeto de que se pronunciara respecto de la afectación de tierras de uso forestal o en áreas de conservación, patrimonio del Estado.

El MINAE estaba obligado a comunicar al IDA, antes de la emisión del Decreto y dentro de los dos meses siguientes al recibo de la solicitud, si el sector comprendía áreas silvestres protegidas, en sus distintas categorías de manejo, sin que operara el silencio administrativo (artículos 6°, pfo. 2°, y 7°).

Los términos de esa respuesta denotan que el énfasis de la consulta preceptiva radicaba en la declaratoria de áreas silvestres protegidas, de patrimonio estatal. Mas no tenía la virtud de desafectar otros bienes o terrenos de dominio público por afectación legal, como los enlistados en el artículo 13 de la Ley Forestal, que se omitieran.

### V.3) PLAZO DE CONVALIDACIÓN

El título de dominio sobre las tierras que se inscribía con la Ley 7599, a favor de los beneficiarios de los programas de titulación, quedaba consolidado: a) A los tres años de su inscripción en el Registro Público, plazo a que se limitaba la prescripción negativa de los terceros a quienes podía afectar. b) Desde el día de la inscripción, para efecto de obtener préstamos de vivienda en los bancos y otras instituciones estatales, Banco Popular, mutuales y las cooperativas.

Si dentro del plazo de tres años el Instituto de Desarrollo Agrario observa que por error en la información suministrada, el título se levantó contra las leyes vigentes, debe declarar su nulidad absoluta y la de su inscripción, en el expediente original, previa audiencia a las partes y por resolución formal de la Junta Directiva, a comunicar al Registro Público para la cancelación del asiento (artículo 15).

Por paridad de razón, el mismo correctivo y plazo regiría para la nulidad de los títulos obtenidos en vía jurisdiccional (artículo 9º), que la Ley omitió normar.

### V.4) INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 7599

La Sala Constitucional, mediante sentencia N° 2001-8560, declaró inconstitucional la Ley 7599. Sin embargo, en un voto anterior, el número 02988-99, había anulado el artículo 8 de la misma, ante una acción de inconstitucionalidad interpuesta por la Procuraduría.

A lo resuelto en la primera de esas sentencias, la Sala ordenó estarse al Juzgado Agrario de Liberia en la consulta judicial facultativa de constitucionalidad que formuló con relación al artículo 15 de la Ley 7599 (voto 2001-08678).

Por cuestionamientos parecidos a los que se hicieron contra la Ley 7599, la Sala Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Ley de Titulación de Vivienda Campesina, N° 6154 del 25 de noviembre de 1977 y, por conexidad, la frase "titulación de vivienda campesina" del artículo 129 del Código Notarial, N° 7764 del 17 de abril de 1981 ( voto 2802-99).

V.4.1) SENTENCIA N° 2001-08560 DE LA SALA CONSTITUCIONAL

Para la Sala Constitucional, sentencia N° 2001-08560, que reitera los razonamientos del voto N° 2802-99, el trámite de la Ley N° 7599 (arts. 3 y 9) no resguardaba en forma suficiente la posibilidad de defensa que podía ejercer el tercero con mejor derecho.

Defensa que era a posteriori, en un corto plazo (tres años posteriores al registro del título, y el cual se consolidaba el día de su inscripción a los fines de obtener los préstamos de vivienda dichos), con resultados gravosos para el tercero cuando había sido hipotecada la finca, que le colocaban en desventaja en el acceso a la justicia, con menoscabo del principio constitucional de igualdad.

Además, el procedimiento era sumarísimo, sin publicidad de los trámites; no intervenía la Procuraduría General de la República, ni ninguna otra institución estatal que pudiera impedir la titulación de inmuebles de dominio público o en áreas silvestres protegidas. Lo que exponía esos bienes a posible daño por un uso inapropiado, lesionaba los intereses públicos y hacía irrazonable los recursos que debían invertirse en recuperarlos.

Por vulnerar los derechos fundamentales de propiedad, en su elemento esencial de adecuada defensa; debido proceso, acceso a la justicia, principio de igualdad y el derecho a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, declaró que los artículos 3 y 9 de la Ley 7599, y ésta en su totalidad, al no tener sentido sin procedimiento para titular, eran inconstitucionales, por contravenir los artículos 7, 33, 39, 45, 50, 89 y 121, inciso 14, de la Constitución, y los Convenios Internacionales suscritos para la protección del ambiente, ante el

inminente peligro de titular bienes que no pueden ser titulados por su naturaleza demanial y condiciones ecológicas de conservación.

Los efectos de la sentencia son "declarativos y retroactivos a la fecha de vigencia de las normas anuladas, sin perjuicio de derechos adquiridos de buena fe".

#### **V.5) DIMENSIONAMIENTO DE EFECTOS DE LA SENTENCIA Y SALVEDAD A FAVOR DEL ESTADO PARA RECUPERAR BIENES DEMANIALES**

La Ley 7599, se dijo, era desprotectora de las áreas silvestres protegidas y del dominio público, por cuanto no ofrecía garantías contra su titulación, ni en la comprobación de los actos posesorios que le servían de fundamento.

De ahí que si bien la Sala dimensionó la inconstitucionalidad, "en el sentido de que no afecta a las personas que hayan titulado sus tierras al amparo de la Ley que se declara inconstitucional, siempre y cuando haya transcurrido el término de tres años para impugnar los efectos de esa declaratoria", dejó a salvo los derechos sobre bienes demaniales de patrimonio nacional, al disponer que lo anterior lo es "sin perjuicio de que el Estado pueda ejercer las acciones tendentes a recuperar aquellos terrenos titulados, que constituyan bienes de dominio público" (considerando VI, in fine). Se agrega el subrayado.

En congruencia con ese régimen, el fallo aclara tácitamente que el Estado puede ejercer acciones para recobrar sus bienes de dominio público indebidamente titulados y anular los títulos e inscripciones, con posterioridad al plazo de tres años.

La Sala Constitucional, en la resolución N° 02988-99, que declaró inconstitucional y anuló el artículo 8 de la Ley N° 7599, abordó también la problemática de la desprotección de los bienes ambientales de dominio público, manifestándose en contra de que por solucionar un problema social "a unas cuantas personas, se pusiera en peligro nuestras áreas de conservación, con riesgo inminente de perjudicarlas, violentándose el principio precautorio de la Declaración de Río y el principio in dubio pro natura, pues

en la protección de nuestros recursos naturales la precaución y la prevención contra la degradación y el deterioro deben ser principios dominantes.

Y en la parte resolutive dispuso: "Se dimensionan los efectos de esta sentencia en el sentido de que son derechos adquiridos de buena fe, las titulaciones de tierras declaradas con lugar e inscritas antes del 16 de mayo de 1997, fecha en que se publicó el primer aviso de la interposición de esta acción en el Boletín Judicial, siempre y cuando a esta fecha ya hubiere transcurrido el término de tres años, contados a partir de la fecha de la sentencia. En esos casos, deberá el Estado proceder a expropiar en forma inmediata los terrenos titulados y si no fuera así, deberá interponer las acciones ordinarias necesarias para revertir las titulaciones" "...

#### **V.6) DECLARATORIA DE NULIDAD DEL TÍTULO E INSCRIPCIÓN ANTES DE VENCER EL PLAZO DE CONVALIDACIÓN**

Antes de expirar el plazo trienal necesario para consolidar el dominio sobre las tierras que se titularan ante el IDA, por medio de la Ley 7599, su Junta Directiva debe ordenar la nulidad absoluta del título si constata que se levantó contra las leyes vigentes, y la de su inscripción (artículo 15).

En punto a este extremo, se pronunció la SALA CONSTITUCIONAL un día después de anular la Ley 7599, resolviendo un Recurso de Amparo. En el voto N° 2001-08792, de las 17 horas con 14 minutos del 29 de agosto del 2001, halló ajustada a la Ley 7599, artículo 15, párrafo 2°, la nulidad del título y del asiento de inscripción que, previa audiencia a las partes, declaró la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario dentro del plazo de consolidación de tres años, al constatar, "observar", por denuncia planteada, problemas de legalidad en la titulación.

#### **V.7) CASOS INICIADOS O EN TRAMITE AL SOBREVENIR LA DECLARATORIA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY 7599**

En el voto N° 2001-08560, que definió los derechos adquiridos con sustento en la Ley 7599, la Sala Constitucional no hizo mención a los asuntos que estuvieren en trámite, sin resolución aprobatoria.

Sobre estos, se ha interpretado, correctamente, que el inicio de la información posesoria (en vía judicial) o de titulación administrativa, y el hecho de registrar el plano en la Oficina de Catastro con anterioridad a la creación del Programa de Titulación, no asegura el derecho a obtener e inscribir el título de dominio con la Ley 7599, pues la resolución de fondo ha de dictarse con las disposiciones legales en vigor. Y si a ese momento se tiene que aquella fue anulada y se creó una zona de titulación en el lugar, deben improbarse las diligencias. TRIBUNAL AGRARIO, votos números 59-2002 y 88-F-03.

#### V.8) TÍTULOS CON MÁS DE TRES AÑOS DE INSCRIPCIÓN

Tras la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 7599, en sede agraria se han desestimado reclamos judiciales conducentes a la nulidad del título con más de tres años de inscripción en el Registro, a que se reducía el plazo de consolidación y la prescripción negativa del tercero a quien podía afectar, estimándose inaplicable la prescripción decenal ordinaria del Código Civil, por tratarse de una normativa especial. Esto con arreglo al dimensionamiento de los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, que "es vinculante erga omnes y tiene como consecuencia la consolidación del derecho del titulante". TRIBUNAL AGRARIO, voto N° 164 y 377, ambos del 2002.

Posición que asimismo mantuvo el TRIBUNAL AGRARIO luego de declararse la inconstitucionalidad de la Ley de Vivienda Campesina, N° 6154 de 1977 (voto 2802-99 de la Sala Constitucional), que tenía igual plazo de convalidación. La declaratoria no afecta el título si transcurrieron tres años posteriores a su inscripción sin haberse impugnado (votos números 281 del 2001 y N° 267-F-03).

La Sala Constitucional, en el voto 2802-99, dimensionó los efectos de la inconstitucionalidad de la Ley 6154 en el sentido de que no

afecta a las personas que hubieren titulado sus tierras al amparo de la ley que declaró inconstitucional "siempre y cuando haya transcurrido el término de tres años para impugnar los efectos de esa declaratoria". Voto a que se apegó la SALA PRIMERA DE LA CORTE, en la sentencia N° 000856-F-2002, al resolver que el plazo de convalidación de un título derivado de unas diligencias de titulación de vivienda campesina es de tres años, en el que debe solicitar su nulidad quien considere tener mejor derecho.

En cambio, para el TRIBUNAL SEGUNDO CIVIL, SECCIÓN PRIMERA, el plazo de tres años que instituía el artículo 10 de la Ley de Vivienda Campesina era para oponerse en las diligencias de titulación, mediante la vía incidental, pero nada impedía combatir la inscripción en proceso ordinario, dentro del plazo de prescripción decenal (votos 476 de 1994, 361 de 1994 y 022 del 2003).

Si en el lapso de tres años no se hizo el reclamo de nulidad en las diligencias de titulación, "le queda abierto al interesado, con mayor razón, el plazo decenal, para analizar en proceso ordinario la buena o mala fe en la titulación y por lo tanto cualquier aspecto de nulidad del título logrado con base en la citada Ley" (TRIBUNAL SEGUNDO CIVIL, SECCIÓN PRIMERA, voto N° 022 del 2003).

#### V.9) ACTO INTERRUPTOR DE LA PRESCRIPCIÓN

La notificación del emplazamiento de la pretensión de nulidad del título es acto interruptor de la prescripción, por cuanto hace fenecer la situación de incerteza en la que podría hallarse el poseedor o acreedor hipotecario acerca de la impugnación de su derecho. Esto como efecto material del acto, que se liga a la prescripción negativa y la consolidación de los derechos a favor de terceros. (SALA PRIMERA DE LA CORTE, votos 094-F-90 y 704-F-2001; TRIBUNAL AGRARIO, voto N° 322-F-2003; TRIBUNAL SEGUNDO CIVIL, SECCIÓN PRIMERA, voto 022 del 2003. Doctrina de los arts. 296 del Código Procesal Civil y 876, inciso 2°, del Código Civil). "Los efectos de la buena fe cesan con la notificación de una demanda en contrario". SALA CONSTITUCIONAL, voto 1998-03336.

Para el TRIBUNAL AGRARIO, voto 322-F-03, lo que importa es interrumpir el plazo de la prescripción con esa notificación. No es necesario declarar la nulidad del título dentro de los tres años. (Por el principio de publicidad registral, es recomendable hacer la anotación en el Registro, para afectar a terceros).

En cambio, en un ordinario de nulidad del título obtenido por el procedimiento de vivienda campesina, el TRIBUNAL AGRARIO computó el plazo de los tres años posteriores a su inscripción tomando como referencia la fecha en que se instauró la demanda (voto 267-F-03).

#### V.10) SITUACIÓN DE LOS DECRETOS QUE CREAN ZONAS O PROGRAMAS DE TITULACIÓN Y DE LOS INMUEBLES COMPRENDIDOS EN ESTOS

En la acción interpuesta contra la Ley 7599, la Procuraduría solicitó declarar inconstitucionales, por conexidad, los Decretos números 27726-MINAE-MAG de 22 de diciembre de 1999, 27861-MINAE-MAG de 12 de marzo de 1999, 28743-MINAE-MAG, 28744-MINAE-MAG, 28745-MINAE-MAG y 28746-MINAE-MAG, los últimos cuatro del 12 de junio del 2000.

Por estos Decretos, el Poder Ejecutivo traspasó, en forma gratuita, al IDA diversos territorios destinados a Programas de Titulación de las Llanuras de San Carlos y Sarapiquí, Puerto Jiménez, Tierras Altas de Santa Cruz, Pascua, Cuenca del Río Aranjuez y Los Santos, en tanto no estuvieran comprendidos dentro de las excepciones de las Leyes 2825 y 7575 (Ley Forestal), o que por otras causas legales no pudieran ser traspasados.

Salvedades éstas que incluyen los inmuebles que integran el Patrimonio Natural del Estado, como bosques o terrenos forestales de las Reservas Nacionales, de las fincas inscritas a nombre del Estado y de las pertenecientes a las Instituciones Autónomas, entre otros.

La Sala Constitucional, en el voto 2001-08560, desestimó la

petición estimando que "en el fondo lo pretendido es que se ordene que los terrenos traspasados al IDA en virtud de la Ley de Titulación de Tierras en Reservas Nacionales, pueden ser adquiridos por terceros en los términos de la Ley de Tierras y Colonización, lo cual considera la Sala innecesario ordenar, pues los decretos de cita se fundamentaron también en la Ley de Tierras y Colonización, quedando por ende vigentes para la aplicación de esa normativa".

Respetando la particular interpretación, se aclara que no era propósito de la petitoria.

Otro voto, el N° 0123-I-95, contribuye a interpretar el criterio de la Sala Constitucional. Ahí atemperó los efectos de la sentencia N° 786-94, anulatoria del artículo 3° de la Ley 7305, con lo que cobró vigencia la derogación de la Ley de Titulación Múltiple de Tierras (artículo 84; Ley 6734), para evitar graves dislocaciones jurídicas, "lo que ocurriría si los decretos ejecutivos promulgados al amparo de la norma anulada (sobre traspasos de terrenos afectos a la Ley 2825) quedaran cubiertos por esa inconstitucionalidad, ya que si el IDA tuviera que devolver las tierras adquiridas mediante esos decretos se produciría un grave problema para el orden y la paz social" (cons. I).

En suma, en la actualidad subsisten los Decretos que crearon zonas de titulación y las inscripciones registrales que generaron a favor del Instituto de Desarrollo Agrario. Y, con mayor razón, si el Decreto funda su validez en otra Ley promulgada antes de la 7599.

Como los inmuebles ubicados dentro de tales Programas se hallan inscritos, no procedería su titulación por el trámite de la Ley de Informaciones Posesores, toda vez que incumplen un requisito esencial exigido: que la finca no esté inscrita (artículo 1°), y provocaría dos títulos de propiedad sobre el mismo bien, en contravención con esa norma y el principio de seguridad registral.

Por lo cual se ha remitido al interesado a gestionar ante el Instituto de Desarrollo Agrario o a los Tribunales, el traspaso y segregación a su nombre, conforme a la Ley de Tierras y Colonización y al voto de la Sala Constitucional N° 2001-8560. TRIBUNAL AGRARIO, votos 377 del 2002, 592-2002, 843-2002,

846-2002, 856-2002, 879-2002, 05-F-03, 06-F03, 031-F-03, 88-F-03, 225-F-03 y 351-F-03.

VI) REGLAMENTO DE TITULACIÓN DE TIERRAS UBICADAS EN RESERVAS NACIONALES: cuestionamientos

En el voto N° 351-F-03, el TRIBUNAL AGRARIO, al confirmar la resolución que rechazó las diligencias de Información Posesoria, por ubicarse el inmueble a titular en una Zona de Titulación y estar inscrito a nombre del IDA, sugirió la posibilidad de acudir a ese Instituto a gestionar lo pertinente, adecuándose al trámite del Reglamento de Titulación de Tierras Ubicadas en Reservas Nacionales (Gaceta N° 173 del 10 de setiembre del 2002).

Ese Reglamento procura legalizar la tenencia de la tierra en las reservas nacionales, cualquiera sea el número de poseedores, y otorgar el título de propiedad (artículo 2°), por medio de un procedimiento administrativo, al que se ajustarán también "las solicitudes de titulación de tierras presentadas ante el Instituto, con antelación a la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 7599" (artículo 8° y Transitorio Unico).

El Reglamento hace las veces de la Ley 7599, texto que adopta, con variantes. Sin embargo, en su contra caben varios cuestionamientos:

1) Es de carácter ejecutivo y su promulgación, cuando corresponda, compete con exclusividad al Poder Ejecutivo; no a las instituciones autónomas (artículo 140, inciso 3 y 18, de la Constitución).

Naturaleza que se desprende de su contenido y consta en el artículo 1°: "El presente instrumento jurídico tiene como finalidad reglamentar lo establecido en la Ley de Tierras y Colonización relativo a la titulación de tierras en las Reservas Nacionales, otorgando seguridad jurídica en la tenencia de la tierra mediante el reconocimiento del dominio pleno en áreas donde sus poseedores han adquirido el derecho a la titulación".

La Ley de Tierras y Colonización no regula la titulación de tierras, ni atribuye al IDA potestad reglamentaria con ese objeto. Y presenta visos de inconstitucionalidad la disposición general del artículo 179 ibid., que dice: "El Poder Ejecutivo y el Instituto de Desarrollo Agrario, en lo que a cada uno respecta, al reglamentar esta ley señalarán los trámites complementarios para su debida ejecución".

El Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) es una institución autónoma de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa (artículo 1° de la Ley 6735 del 29 de marzo de 1982).

El artículo 140, incisos 3 y 18, de la Constitución reserva al Poder Ejecutivo los reglamentos ejecutivos, dentro de las directrices y límites de la ley ejecutada. Más aún, esa potestad reglamentaria "no es un poder-deber en sí mismo, puesto que dependerá del contenido de la ley, el que aquél se vea obligado a desarrollar algunos de sus principios". (SALA CONSTITUCIONAL, votos números 3550-90, 1463-90 y 2934-93.).

"En forma reiterada y constante (en este sentido, ver entre otras, las sentencias número 1130-90, 2934-93, 5227-94 y 9236-99), la Sala Constitucional se ha referido a la potestad reglamentaria, como una atribución exclusiva que la Constitución Política -en los incisos 3) y 18) del artículo 140- confiere al Poder Ejecutivo, entendiéndolo por tal, al Presidente de la República y al respectivo Ministro del ramo. Se trata de una potestad cuyos parámetros están claramente definidos, condicionándola y limitándola". SALA CONSTITUCIONAL, voto 2000-03027. (Se agrega el subrayado).

Así, en la sentencia N° 5445-99, el Tribunal Constitucional expresó con énfasis que "la Contraloría General de la República únicamente tiene competencia para dictar reglamentos de organización, funcionamiento y de servicio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23 de su Ley Orgánica". En esta línea, declaró la inconstitucionalidad del Reglamento a la Ley de Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, N° 6872 del 17 de junio de 1983, que emitió la Contraloría General, por ser "un reglamento ejecutivo". (SALA CONSTITUCIONAL, votos 2943-93 y 2000-03027).

Como el IDA debe actuar sujeto al principio de legalidad (artículo 11 de la Constitución y 11 de la Ley General de la Administración Pública), sus actos y conductas han de estar regidos por norma escrita y respetar el orden jurídico, sin ejercitar más potestades que las confiadas.

Su indebida fundamentación en las Leyes 2825 y 6735.

Las normas legales que fundamentan un Reglamento no constituyen una mera formalidad, sino un requisito sustancial que habilita su emanación y permite el control en sede contenciosa y constitucional.

El Reglamento que se comenta tiene una indebida fundamentación en la Ley de Tierras y Colonización, N° 2825 de 14 de octubre de 1961, arts. 11, inciso a), 12, inciso a), y 13, y en la Ley 6735, que transformó el ITCO en IDA, arts. 3, inciso b), y 18, inciso g).

Ningún artículo de la Ley de Tierras y Colonización autoriza al Instituto de Desarrollo Agrario a promulgar un Reglamento para la Titulación de Tierras en Reservas Nacionales. Ni, por ende, lo hacen los que el Reglamento invoca en su apoyo. Conciernen al concepto de reservas nacionales, afectación a los fines de la ley, pertenencia estatal y traspaso al IDA.

En cuanto a la Ley 6735, que creó IDA, el Reglamento no puede tener soporte en su artículo 18, inciso g), que faculta a la Junta Directiva del IDA a "dictar, reformar, derogar e interpretar los reglamentos de servicio del Instituto, los cuales alcanzarán plena validez al ser publicados por la Institución en el Diario Oficial, La Gaceta". (Se agrega el subrayado).

Los reglamentos de servicio son regulaciones administrativas internas, que pautan la prestación de servicios, y difieren de los ejecutivos o disposiciones generales con efectos externos, que sanciona el Poder Ejecutivo, en desarrollo de una ley habilitante. (Sobre el distinguo, cfr., entre otros, el voto 2000-03027 de la

SALA CONSTITUCIONAL).

Ya la SALA CONSTITUCIONAL, en los votos números 2001-12823 y 2001-13009, se pronunció acerca de un punto afín, al declarar la inconstitucionalidad del Reglamento para la Administración de los Tributos, que aprobó la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Agrario, en la sesión 31 del 2000. Dijo la Sala:

El Reglamento impugnado no sólo es "un reglamento ejecutivo, que tiene por objeto hacer posible la aplicación práctica y precisa de la ley, dentro de las condiciones que ella misma prevé sino que además, abarca materia que está reservada a la ley, como lo es la materia tributaria, según lo que ha sostenido reiteradamente la jurisprudencia de este Tribunal, al señalar que existe impedimento para normar en vía reglamentaria, materias referentes a derechos y obligaciones de los ciudadanos, como la libertad o sus derechos, incluyendo el régimen de sus tributos, de penas y de los derechos fundamentales (sentencias 1876-90, 1635-93 y 5227-94, entre otras" (...)

"Todo esto significa que el Instituto de Desarrollo Agrario, al dictar esta reglamentación, ha invadido el campo de acción del Poder Ejecutivo" (artículo 140, incisos 3) y 18) de la Constitución), "lo que implica, también, violación de los principios de legalidad y de la separación de función", y "hace que el Reglamento para la Administración de los Tributos del IDA, resulte, en consecuencia, inconstitucional". (Se añade el subrayado).

Tampoco autoriza por sí a dictar un Reglamento para la Titulación de Tierras el artículo 3º, inciso b), de la Ley 6735, que atribuye al Instituto de Desarrollo Agrario la función de "administrar", en nombre del Estado, las reservas nacionales y las tierras que se traspasen para el cumplimiento de sus finalidades, y "efectuar en ellas planes de desarrollo integral, asentamientos campesinos, colonización, parcelación y adjudicación; todo ello con arreglo a las normas de la presente ley".

La titulación o procedimiento para obtener un título de dominio inscribible, cimentado en el ejercicio de la posesión ad usucapionem, con los requisitos que enumera la ley, es distinta de la parcelación y colonización. Estos últimos modos contractuales,

derivativos, de adquirir la propiedad del ente público agrario, se asientan sobre otros presupuestos. E inclusive la colonización puede tener regímenes de tenencia de la tierra que no sean en propiedad, como el arrendamiento, con opción de compra o sin ella, aparcería o usufructo (Ley 2825, artículo 83 y 49 a 91).

La adjudicación es consustancial a los contratos de parcelación o asignación de tierras, y de colonización, que aquella puede tener entre sus fines inmediatos. (Ley 2825, arts. 49 inc. c y 55. Sobre la colonia agrícola, cfr. dictamen C-027-87).

"El Instituto de Desarrollo Agrario adjudica bienes a los campesinos a través del contrato de asignación de tierras, al tenor de los artículos 49 a 91 de la Ley de Tierras y Colonización". SALA PRIMERA DE LA CORTE, votos 649-C-2001, cons. V, y TRIBUNAL AGRARIO N° 395-2002.

Asocian el término "adjudicación" al contrato de parcelación de tierras, la sentencia de la SALA PRIMERA DE LA CORTE N° 229-90, y del TRIBUNAL AGRARIO los votos 555-1993, 119-1995, 105-2001, 395-2002 y 542-2002.

En la Ley 2825 varios artículos hacen ese ligamen. Son ejemplos: 60: "el incumplimiento por parte del adjudicatario de todas las obligaciones en la explotación de la parcela..."; 64: "no se adjudicará más de una parcela a cada beneficiario..."; 65: "una vez acordada la adjudicación de las parcelas por venta...", 68, inciso 4: en el contrato que se realice con el parcelero, el Instituto deberá "revocar o extinguir la adjudicación por los siguientes motivos", 69: "con el objeto de garantizar la integridad de la parcela, en caso de fallecimiento del parcelero o colono antes de haberse producido las condiciones que señala el artículo 67, el Instituto, después de aprobarlo, autorizará el traspaso del contrato de adjudicación...", etc.

La Ley de Tierras y Colonización se ocupa de la parcelación en los artículos 49 a 81, y de la colonización en el 82 a 91.

3) Reproduce un vicio de inconstitucionalidad por el que se anuló la Ley 7599, al no tener como parte y dar audiencias a la Procuraduría General de la República, para garantizar que no se

titularán bienes de dominio público y, en especial los forestales del artículo 13 de la Ley 7575, con riesgo de que se titulen y dañen inmuebles en ese tipo de bienes (arts. 7, 50, 89 y 121, inciso 14 constitucionales; voto de la Sala Constitucional). El 7° en punto a los Convenios Internacionales suscritos para tutelar el medio ambiente.

La publicación que se manda a hacer en La Gaceta (ver punto 5, infra), no es suficiente garantía para la defensa constitucional de esos bienes.

4) Circunscribe el Patrimonio Natural del Estado a las áreas silvestres protegidas o categorías de manejo, y consiente la titulación de bosques existentes en las reservas nacionales (arts. 6° y 10, incisos b y f), prescindiendo de los bosques y terrenos forestales que forman parte del Patrimonio Natural del Estado, de dominio público, los que desprotege (Ley Forestal, arts. 13 y 14; 50 y 121, inc 14 de la Constitución). 5) Invade la competencia del Poder Legislativo, al crear un procedimiento administrativo especial y sumario para la titulación de tierras, excluyente del judicial previsto en la Ley de Informaciones Posesorias, que sólo el legislador podría instituir. Más aún si reforma de modo implícito las reglas de la titulación, autorizándola en terrenos ya inscritos, a nombre del IDA (artículo 7° del Reglamento y 1° Ley de Informaciones Posesorias).

Con ello, el Reglamento violenta los principios de división de poderes y reserva de ley (artículos 9 y 121, inciso 1°).

También se aprecian cambios importantes en el plazo para alegar la nulidad del título (cuatro años en vía administrativa), causales (error o falsedad en la información; no violación a las leyes vigentes), trámite ("seguir el debido proceso"), limitaciones de las tierras tituladas, y recepción de prueba testimonial e inspección del inmueble. Admite la declaración jurada del titular como medio probatorio de que no ha inscrito inmuebles de más de trescientas hectáreas con el procedimiento de informaciones posesorias, modificando el requisito de la certificación exigido por la Ley N° 139; omite lo relativo a la posible posesión ejercida por transmitentes; la audiencia sobre el resultado de la información y el rechazo imperativo por indebida titulación de terrenos de las reservas nacionales; etc. (Reglamento, arts. 10 incs. e, f, i y j; 15, 16, 17; Ley 139, arts. 1°, pfo. 3 inc. e y

pfo. 4º, inc. c, 4, 6, 9, 10, 11 y 15)

La citación a interesados se manda a hacer en La Gaceta, y no en el Boletín Judicial (arts. 12 del Reglamento; y 5º, pfo. 2, Ley Informaciones Posesorias).

Reanuda y convalida los trámites iniciados con Ley 7599 (arts. 2º, 8º y Transitorio Unico), aun cuando la Sala Constitucional la anuló con efectos retroactivos a la fecha de vigencia, sin hacer salvedad de esas actuaciones.

Ni los reglamentos ejecutivos correctamente dictados pueden restar efectividad a la ley, norma de rango superior. La sumisión del reglamento a la ley es absoluta; no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales, contradecirlos, o suplir la ley cuando sea necesaria para producir un determinado efecto o reglar un cierto contenido (principio de primacía de la ley). Sobre esta base se articula el orden jerárquico de las normas. SALA CONSTITUCIONAL, votos 243-93, 5227-94, 1998-01607 y 1999-09236. SECCIÓN PRIMERA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, voto 178-99.

6) Disciplina aspectos que atañen al derecho fundamental de propiedad, en punto a: la forma de reconocer y demostrar los derechos posesorios y dominio pleno de las tierras en reservas nacionales, el límite de cabida a titular, plazo para las oposiciones de terceros con mejor derecho, y en el que estos pueden alegar la nulidad de los títulos e inscripción; condiciones y restricciones a que quedan sujetos los títulos, etc. (Doctrina del artículo 479, pfo. 1º, del Código Civil y 19.1 de la Ley General de la Administración Pública).

El concepto constitucional de propiedad comprende los derechos patrimoniales de una persona, con valor económico (SALA CONSTITUCIONAL, resoluciones números 2001-01246 y 07792-98); y cuenta con acciones protectoras contra quienes intenten perturbar ilícitamente el goce del bien.

Sólo mediante ley formal (principio de reserva de ley) es posible regular y, en su caso, restringir los derechos y libertades fundamentales, "en la medida en que la naturaleza y régimen de

éstos lo permitan, y dentro de las limitaciones constitucionales aplicables". SALA CONSTITUCIONAL voto 3550-92; 2002-06514.

A la vez, el Reglamento impone obligaciones a los titulares: cancelación de costos (artículo 17), probatorias (arts. 10 y 11), etc.

La definición de reservas nacionales (artículo 3º, inciso k), atenta contra la propiedad pública y privada, en tanto incluye tácitamente las tierras amparadas por posesión decenal, y las de dominio público, al que le es aplicable el principio de inmatriculación (Código Civil, artículo 261. Dictamen C-128-99, pgs. 7-12). Lo que riñe con los principios de los artículos constitucionales 45 y 121, inciso 14).

7) Incide en el régimen de libertad pública, al atribuir carácter de declaración jurada a las manifestaciones del titular, y testimonios de los testigos, ambos con trascendencia penal (artículos 10 inciso e y 11).

El Código Penal, artículo 311, encomienda a la ley la imposición de la declaración jurada, y reprime con prisión a quien faltare a la verdad cuando verse sobre hechos propios.

8) Asigna actuaciones que comprometen al Poder Ejecutivo en orden al traspaso de propiedad de las tierras que abarca la zona de titulación y su cancelación cuando finalice el proceso (arts. 3 inciso i, 6º, 7º y 9º).

9) En perjuicio de los recursos forestales, tiene por operado el silencio positivo en materia ambiental, con el transcurso del plazo dentro del que la Administración (MINAE) debe pronunciarse (arts. 6 y 7). E infringe el principio contrario reconocido por la SALA CONSTITUCIONAL (votos 2233-93, 6936-93, 1730-94, 1731-94, 2954-94 y 5506-94, entre otros).

En el caso, el IDA prácticamente legisla, al crear un procedimiento de titulación excepcional frente a la Ley de Informaciones Posesorias, esquivando el trámite de reforma legislativa, y entrando en pugna con el principio de reserva de ley y los artículos constitucionales 121, inciso 1º, en relación

con el 124 y 140 inciso 3° (SALA CONSTITUCIONAL, voto 1997-08566), lo que da mérito a la impugnación en esa sede, como el irrumpir en los derechos constitucionales con regulaciones sin habilitación válida. La Administración no puede dictar reglamentos que suplan a las leyes en una regulación propia. SALA CONSTITUCIONAL, resolución 1988-1607. Vid también: Ley de Jurisdicción Constitucional, artículo 2°, inciso b) y de la misma SALA CONSTITUCIONAL los votos números 0843-95, 0404-96, 1507-96, 3379-96, 4588-97, 1997-08566 y 2003-03663).

Finalmente, se hacen tres observaciones:

a) No bonifica la actuación de la Junta Directiva del IDA al aprobar el controversial Reglamento el hecho de que en ciertos apartes se supedita a la legislación ordinaria (Ley de Informaciones Posesorias). El problema de fondo es su falta de competencia para promulgarlo. El acomodo a la normativa común es un dato casual, contingente, que podría variarse en el futuro.

b) Toda la normativa que en el pasado autorizó la titulación administrativa ante el IDA, hoy insubsistente, tuvo rango de ley: Ley de Informaciones Posesorias Administrativas, N° 3971, del 11 de octubre de 1967; Ley de Informaciones Posesorias N° 4545 de 20 de marzo de 1970 y Ley 5064 del 22 de agosto de 1972. (La Ley 6975 de 30 de noviembre de 1984, Presupuesto Extraordinario de la República, artículo 46, fue declarada inconstitucional por la Sala Constitucional en el voto N° 595-92).

c) La Sala Constitucional, en el voto 2001-08560, remitió a la Ley de Tierras y Colonización para que los terceros pudieran adquirir las tierras traspasadas al IDA con la Ley 7599, pero no especificó el procedimiento para hacerlo y los títulos a otorgar. Ya consignamos que ninguno de los artículos de esa Ley faculta por sí al IDA a emitir un Reglamento de Titulación.

Ayuda a esclarecer el sentir de la Sala Constitucional el voto N° 0123-I-95, aclaratorio de los alcances de la sentencia 786-94, que declaró inconstitucional el artículo 3° de la Ley 7305, con lo que cobró vigencia la derogación de la Ley de Titulación Múltiple de Tierras, N° 5064, dispuesta en el artículo 84 de la Ley de Jurisdicción Agraria.

Esto no sólo porque la Ley 5064 sirvió de referente a la Ley 7599, sino por cuanto en el voto 0123-I-95 se hizo una declaración semejante a la del voto 2001-08560: "Los terrenos baldíos traspasados al IDA en virtud de la Ley de Titulación Múltiple de Tierras, hoy definitivamente derogada, pueden ser adquiridos por terceros en los términos de la Ley de Tierras y Colonización". Y en el considerando IV del mismo voto 0123-I-95 concretó que esos terrenos traspasados al IDA "pueden ser adquiridos por compra o por adjudicación en los términos de la Ley de Tierras y Colonización". (En el punto VI.2 supra dijimos que el vocablo adjudicación es consustancial a los contratos de parcelación y colonización de tierras, que aquella puede tener entre sus fines).

#### **VII.-IMPROCEDENCIA DE TITULACIÓN DE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO E IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LAS ACCIONES PARA RECUPERARLOS**

La titulación es propia de inmuebles de tráfico jurídico privado, a los que se limitan las consideraciones precedentes. Pero es del todo inaplicable a los de dominio público, en los que no tiene cabida la posesión ad usucapionem.

A tono con el principio de la imprescriptibilidad, las detenciones privadas, aunque se prolonguen en el tiempo y se apoyen en asientos del Registro Público, al margen de la ley, carecen de valor obstativo frente al dominio público (doctrina que recoge el artículo 8; Ley 22/1988 de España). En este último caso, la Administración titular debe gestionar la nulidad del título, su inscripción y el reintegro del bien (dictamen C-128-99).

Todo acto administrativo de transmisión del demanio afecto por ley, es nulo de pleno derecho, por realizarlo un órgano manifiestamente incompetente y ser de contenido imposible. No puede disponerse de las cosas que están fuera del comercio.

#### **VII.1) IMPEDIMENTO DE LOS PARTICULARES DE EJERCER POSESIÓN CON ANIMO DE DUEÑOS SOBRE LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO**

Como anotamos en otra ocasión, la inalienabilidad de los bienes demaniales imposibilita su traspaso, parcial o total, voluntario o forzoso, y la posesión en los términos del Derecho privado.

Múltiples resoluciones de la SALA CONSTITUCIONAL reafirman que los bienes de dominio público "no pueden ser objeto de posesión privada" y que "la acción administrativa sustituye a los interdictos para recuperar el dominio" (o la posesión). Votos 480-90, 2306-91, 2557-91, 98-92, 1055-92, 1207-93, 5399-93, 5976-93, 220-94, 914-94, 1763-94, 2767-94, 6785-94, 3793-94, 4619-94, 6079-94, 31445-96, 3227-96, 422-96, 4815-96, 5026-94, 623-98, 7294-98, 00790-2001, entre muchas.

Es incompatible con los fines que el legislador imprime al dominio público la posesión animus domini de los particulares, o facultad de someter una cosa al poder y voluntad de una persona para ejercer sobre ella actos exclusivos de uso y goce, como si fuese propietario (SALA DE CASACIÓN sentencia 9:30 hrs. del 6/6/1936).

Este criterio lo suscriben varias resoluciones de los Tribunales Superiores, que atribuyen al ente público titular la posesión iuris sobre el demanio, ejercida "per se mientras dure la afectación del bien". "Los particulares no ejercen posesión sobre esas cosas, ya que ni de hecho, ni de derecho, las tienen bajo su poder y voluntad", ni pueden pretender la propiedad. (TRIBUNAL SUPERIOR DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, resoluciones números 9282 de 1987, y de 1988 las resoluciones números 10019, 10166 y 10418. Del Tribunal Superior Contencioso Administrativo la resolución 1851 de 1976 y del Tribunal Superior Segundo Civil, Sección Primera la N° 910 de 1987).

Ello hace inaceptable las titulaciones posesorias o discusiones judiciales relativas a la tenencia o "posesión" de espacios de dominio público en detrimento de la titularidad y posesión que de pleno derecho tiene el Estado. Estarían en franca contradicción con las reglas de la inalienabilidad e imprescriptibilidad que gobiernan esos bienes las situaciones que pudieran originar derechos posesorios a favor de terceros, aptos para usucapir.

## VII.2) IMPROCEDENCIA DE LA USUCAPIÓN Y TITULACIÓN CONTRA EL DOMINIO PÚBLICO

De la inalienabilidad e imprescriptibilidad resulta que las cosas públicas "no son susceptibles de ser adquiridas por usucapión, ni nadie puede prevalerse de la posesión irregular que sobre las mismas tuviere" (...). "Correlativamente tampoco el Estado ni sus

organismos pueden perderlas por prescripción negativa, ya que la posesión aun cuando no se manifiesta por hechos reales debe estimarse que se produce por imperio de las disposiciones legales que regulan su destino". (Casación, sentencia N° 122 de 16:15 hrs. del 16 de noviembre de 1965, y sentencia de Casación, año 1958, I Semestre de la Colección de Sentencias, pgs. 376 ss., considerando XIV).

Y más recientemente la SALA PRIMERA DE LA CORTE, en la sentencia N° 007-93, considerando IV, insiste en el punto: Los bienes de dominio público "no pueden ser enajenados -por ningún medio de Derecho privado ni de Derecho público- siendo consustancial a su naturaleza jurídica su no reducción al dominio privado bajo ninguna forma. De allí que otra de sus características sea su imprescriptibilidad, es decir, la no susceptibilidad de adquirirse mediante el transcurso del tiempo bajo la figura jurídica de la usucapión, pues la posesión ejercida por particulares no genera derecho de propiedad alguno, no importa el tiempo durante el que haya poseído". En el mismo sentido, cfr. SALA PRIMERA DE LA CORTE, voto 733-F-2000, considerando IV. TRIBUNAL SUPERIOR CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, voto N° 1662 de 10:15 hrs. 11/12/75 y del TRIBUNAL SUPERIOR AGRARIO los números 523 de 1994 y 665 del 2002.

"Los trámites de justificación de posesión señalados en las Leyes de Informaciones Posesorias", para obtener un título de dominio inscribible se refieren incuestionablemente a "los terrenos de dominio privado y de comercio de los hombres" (Código Civil, artículo 264), "pero no a aquellos bienes públicos o de dominio público, contemplados en los artículos 261 al 263 del mismo Código". (TRIBUNAL SUPERIOR CIVIL, N° 860 de 14 hrs. del 21 de diciembre de 1971). Sobre la imposibilidad jurídica de titular el dominio público cfr: TRIBUNAL AGRARIO, votos 523 de 1994 y 665 del 2002.

En bienes de dominio público "la usucapión tampoco es un medio para adquirirlos; las cosas inalienables por estar fuera del comercio de los hombres, no son sujetos de posesión por particulares, y por tanto, son imprescriptibles en tanto conserven tal carácter o el destino de utilidad pública a que están afectadas". (SALA CONSTITUCIONAL, sentencia 2988-99, cons. III).

Esta tesis se ha seguido para dependencias públicas específicas: Es reiterada la jurisprudencia de que los bienes de la zona

marítimo terrestre "son inalienables y por consiguiente no pueden ser objeto de titulación a efecto de inscribirlos en el Registro Público a nombre de particulares" (SALA DE CASACIÓN N° 19 de 15,30 hrs. del 30 de enero de 1970. TRIBUNAL SUPERIOR PRIMERO CIVIL, números 860 de 1971, 493 de 1971, 139 de 1972; 781 de 1974. TRIBUNAL SUPERIOR CIVIL DE ALAJUELA, N° 1622 de 1975).

"Las fincas comprendidas en lo que es Reserva Forestal no son susceptibles de apropiación particular a través de una información posesoria, pues son patrimonio estatal". (TRIBUNAL SUPERIOR PRIMERO CIVIL N° 1087 de 8:30 hrs. del 3 de diciembre de 1976).

Hoy esta última afirmación debe matizarse con lo dispuesto en la Ley de Informaciones Posesorias, artículo 7°, que exige demostrar una posesión del inmueble ubicado dentro del área silvestre protegida, de patrimonio estatal, por lo menos con diez años de antelación a la fecha de vigencia de la respectiva declaratoria y haber protegido el recurso forestal. (Otro requisito es presentar un plano inscrito en Catastro certificado por el MINAE sobre la ubicación de la finca. Pfo. 3° *ibid.* y Opinión Jurídica O. J.-

089-2002). SALA CONSTITUCIONAL, voto 4587-1997). "La intención del legislador es que esas áreas se hayan mantenido protegidas y conservadas durante todo este tiempo, incluso antes de la creación de las Reservas y áreas protegidas" TRIBUNAL AGRARIO, votos 113 de 1998, 55 del 2001, cons. VIII, 49-2002, 720-2002, 170-F-03, 173-F-03, cons. IV). Posibilita la titulación de bosques cuando se haya desarrollado una posesión ecológica. (TRIBUNAL AGRARIO, voto 532 de 1994).

En la posesión forestal "el poder de hecho recae sobre el recurso natural 'bosques' o 'terrenos de aptitud forestal'; y los actos posesorios deben ir encaminados a su protección y conservación. Sólo si se demuestra eso podría adquirirse o inscribirse terrenos a favor de dichos poseedores. De lo contrario, quedarían formando parte del patrimonio natural del Estado (artículo 13 de la nueva Ley Forestal), con carácter inembargable e inalienable, y su posesión no causará ningún derecho a favor de los particulares (artículo 14 de la nueva Ley Forestal)". TRIBUNAL AGRARIO, voto N° 173-F-03, de las 16:29 hrs. del 31/3/2003).

En lo que interesa, dijo la SALA CONSTITUCIONAL, en el voto

4587-97, cons. IV: "La disposición cuestionada regula el caso de titulación de un bien inmueble que ha sido afectado al dominio público con la declaratoria de área silvestre protegida, cualquiera que sea su especificidad". (...) "Dada la naturaleza del bien que se pretende titular (cosa pública), el plazo de posesión apta para la usucapión debe transcurrir antes de que se produzca la afectación del bien al dominio público. Es decir, la declaratoria de área silvestre protegida evita que se cuente la posesión posterior a la afectación, e impide concretar los requisitos de la usucapión si a ese momento no se ha adquirido el derecho, o sea, no han transcurrido los diez años de posesión apta para usucapir con las condiciones que establece la ley (...). Recuérdese que los bienes afectados al dominio público, tengan las especificaciones que tengan, no son susceptibles de adquisición por usucapión, si antes de producirse la afectación no se dieron las condiciones necesarias para la adquisición del derecho" (...). "... La posesión que cuenta para la usucapión debe ser anterior a la afectación del bien". (Se añade el subrayado).

La SALA PRIMERA DE LA CORTE (votos 51-95 y 59-99) sostuvo que la cualidad pública de los bosques del Estado, con las condiciones de imprescriptibilidad e inalienabilidad, "proviene del Código Fiscal de 1865", y el TRIBUNAL AGRARIO, en el voto N° 332 del 2000, para titular un inmueble dentro del Patrimonio Natural del Estado tomó como partida la Ley de Tierras y Colonización, con deber de demostrar el ejercicio de actos posesorios con por lo menos diez años antes de su promulgación. Tesis que más tarde abandonó (vid. votos 55-2000 y 49-2002).

### VII.3) IMPRESCRIPTIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE NULIDAD DEL TÍTULO EN BIENES DE DOMINIO PÚBLICO

La imprescriptibilidad acción no es ajena al Derecho Privado, donde de manera excepcional algunas acciones no están sujetas a prescripción, por la relevancia de los derechos o intereses que resguardan.

Son ejemplos: la finium regundorum o acción de deslinde entre dos o más fundos contiguos (Casación N° 124 de 1967 y 108 de 1973), la reivindicatoria vinculada a ésta (Sala Primera de la Corte N° 122 de 1981) y mientras otro no haya adquirido la propiedad por usucapión (Código Civil, artículo 320); la acción comuni dividundo o de división de la cosa en común. (Código Civil, artículo 272);

el derecho de los hijos a vindicar su estado filial (Código de Familia, artículo 76); la acción de impugnación de paternidad, en condiciones normales (ídem, artículo 73); la de exigir alimentos (ibid., artículo 154); o para impugnar los actos inexistentes en los ordenamientos que los diferencian de los actos nulos (Sala Primera de la Corte, voto 199-F-91), etc.

Legislaciones sustantivas como el Código Civil de México tienen al respecto normas expresas de alcance general. Artículo 1137.-

Sólo pueden prescribirse los bienes y obligaciones que están en el comercio, salvo las excepciones establecidas por la ley". El Código Civil argentino: "Artículo 4019: Todas las acciones son prescriptibles, con excepción de las siguientes: 1. La acción de reivindicación de la propiedad de una cosa que está fuera del comercio." El Código Civil español, artículo 1.936, a contrario sensu: "Son susceptibles de prescripción todas las cosas que están en el comercio de los hombres", etc.

La imprescriptibilidad de la acción del Estado para reivindicar los bienes demaniales que le pertenecen y anular las inscripciones ilegítimas en su perjuicio, es consecuencia de la imprescriptibilidad del derecho e impedimento para adquirirlos por usucapión.

El demanio, de patrimonio nacional, es inalienable e "imprescriptible, como imprescriptible será la acción del Estado para reclamar cualquier bien público." (SALA PRIMERA DE LA CORTE, sentencia N° 007 de 1993, considerando VII. Y de la misma Sala, la sentencia 104-96).

La acción es un medio instrumental para la tutela del derecho, y si éste es imprescriptible, aquella también lo será. No puede haber un derecho imprescriptible con prescripción de la acción para hacerlo valer, pues lo extinguiría y haría nugatorio. A este principio aludimos en el dictamen C-128-99, pg. 16: "El derecho que tiene el Estado para ejercer la acción de nulidad del título y la cancelación del asiento de inscripción en el Registro Público obtenido por el procedimiento de información posesoria 'no está

afectado por ningún término de prescripción, pues en realidad se trata de rescatar bienes que nunca habían salido de su patrimonio'. TRIBUNAL SUPERIOR DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, sentencia N° 230 de las 15,30 hrs. del 20 de junio de 1995".

En ese dictamen, sobre la imprescriptibilidad de la acción citamos, entre otros: GAUDIER, A. Précis des Matières Administratifs. T. I. Tipografic A. Lahure. París, 1879, pg. 140-141. HAURIUO, M. Précis de Droit Administratif. 6° ed. Sirey. París. 1907, pg. 593. MOURGEON, J. La repression administratif. L. G. D. J. París, 1967, pg. 360. KLEIN, Cl. La police du domaine public. L. G. D. J. París, 1966, pg. 105. DE LAUBADERE, A, Traité Elemenataire de Droit Administratif. L. G. D. J. París, 1963, pg. 773. AUBY et DUCOS-ADER, R., Droit Administratif. Dalloz. París. 1973, pg. 308. ALLARD, R et KIENNERT, G. Le droit administratif du domaine public et de la voire. Editions Eyrolles. París. 1975, pg. 143.

#### VIII.-RESPUESTA A LA CONSULTA

La consulta plantea el problema de la nulidad (vía y tiempo para alegarla) de títulos inscritos con la Ley 7599, en detrimento del Patrimonio Natural del Estado, que tenían menos del trienio al anularse ésta.

Tras su inconstitucionalidad, subsisten los títulos que habían completado el plazo de consolidación. Pese a que la Ley 7599 es inconstitucional, por vicio originario, respecto a esos títulos, que estén a Derecho, y para bienes de dominio privado, surte efectos que perduran en el tiempo, como derechos adquiridos de buena fe e intangibles.

En consonancia con el dimensionamiento, el fallo no afecta a las personas que titularon tierras con base en la Ley 7599 "siempre y cuando haya transcurrido el término de tres años para impugnar los efectos de esa declaratoria". (Sala Constitucional, voto N° 2001-08560 de las 15:37 hrs. del 28 de agosto del 2001). A contrario, sí afecta a los de lapso menor. El efecto retroactivo de la sentencia anulatoria de la Ley alcanza los derechos que aún no se habían consolidado a su abrigo e ingresado en forma definitiva a la esfera patrimonial de los titulares.

Para computar el plazo trienal, es claro que comienza con la inscripción del título. El día conclusivo, a falta de otra aclaratoria, habría que fijarlo en la fecha en que se publicó la sentencia por primera vez en el Boletín Judicial, a partir de la que rige la eliminación de la normativa del ordenamiento (Ley de Jurisdicción Constitucional, arts. 88 y 90).

En sentencia N° 0786-94, por ejemplo, la Sala Constitucional anuló el artículo 3° de la Ley 7305, "sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe por los poseedores que teniendo los requisitos de ley, hayan iniciado las diligencias de titulación, o los hayan cumplido al momento de publicarse esta sentencia".

Sin embargo, podría suscitarse discusión porque en el voto 2988-99, que anuló el artículo 8° de la Ley 7599, la Sala Constitucional, computó los tres años de consolidación de los títulos hasta "la fecha en que se publicó el primer aviso de la interposición de la acción en el Boletín Judicial", anuncio que pone en entredicho la buena fe del derecho adquirido. (Ver en el mismo sentido, voto de la Sala Constitucional N° 0123-95).

La Sala Constitucional también ha tomado en cuenta la publicación del primer edicto haciendo saber de la acción de inconstitucionalidad, para mantener el trámite de contrataciones públicas con el Banco Central (voto 1999-01300); contar el plazo de prescripción de derechos que surjan con la sentencia para el cobro de reajustes de precios en contratos administrativos (voto 08551-99), etc.

Los efectos comunes de las publicaciones de avisos en el Boletín Judicial anunciando el establecimiento de la acción de inconstitucionalidad son suspensivos del dictado de la resolución final en lo judicial o administrativo, o de la etapa en que deban aplicarse normas durante el trámite, si la acción se refiere a éstas, y el de iniciar al día siguiente de la primera publicación el plazo de apersonamiento de las partes que figuren con asuntos pendientes y coadyuvantes (activos o pasivos) que tengan intereses legítimos.

En resumen, los títulos impugnables en el expediente original seguido en el Instituto de Desarrollo Agrario, dentro de los tres años posteriores a su inscripción, son los que se obtuvieron ante éste, con la Ley 7599 (vid. arts. 9 y 15) y al declararse su inconstitucionalidad no habían consolidado el derecho por el transcurso del plazo trienal, desde que se registró. Los obtenidos en lo jurisdiccional, serían impugnables en esa sede.

Se recalca que sólo los títulos supletorios sobre bienes de dominio privado pueden consolidarse, por ser estos los únicos titulables jurídicamente.

Es controvertible que la nulidad de los títulos e inscripción de esos bienes de dominio privado pueda ventilarse en proceso declarativo dentro del plazo de la prescripción decenal, como lo admite la Ley de Informaciones Posesorias para las titulaciones ordinarias, y el Tribunal Segundo Civil, Sección Primera, para las que se realizaron con la Ley de Vivienda Campesina, que tenía un plazo de convalidación similar. La Ley 7599 era especial, omisa en el punto, y la posición mayoritaria de los Tribunales ha sido adversa.

En cuanto a las inscripciones fundadas en la Ley 7599 y en títulos espurios contra el dominio público forestal, cuyo trámite se siguió en el Instituto de Desarrollo Agrario, procedería la nulidad ante éste, dentro de los tres años que sucedieron a su inscripción, por haberse levantado contra las leyes vigentes, con "error en la información brindada".

Tratándose del ejercicio de una competencia administrativa sujeta a un plazo perentorio, que decae al vencerse, no cabría gestionar la nulidad ante el IDA a perpetuidad, "en cualquier momento", como sostiene la Asesoría Jurídica de ese Ministerio.

Con todo, el fenecimiento de los tres años para solicitar la nulidad ante el IDA no afecta el derecho del Estado sobre los bienes demaniales.

La consulta se centra en los bosques y terrenos de las reservas nacionales, que integran el Patrimonio Natural del Estado y son de dominio público, por afectación legal. (Ver apartes II y III supra. Ley Forestal 7575, arts. 13 y 14, y antes la Ley Forestal 7174, arts. 32 y 33, y Ley 7032, arts. 32 y 33).

Como la incipiente la Ley 4465 (arts. 19 inciso a y 25) no incluyó expresamente las características de inalienabilidad e inembargabilidad del Patrimonio Forestal del Estado, la condición de dominio público habría que reconstruirla a partir de la imprescriptibilidad de la acción reivindicatoria y la ineficacia

de la posesión particular, la cual "no causaba derechos de ninguna especie" (artículo 25), lo que puede prestarse a interpretaciones.

De estos inmuebles -se dice- el Instituto de Desarrollo Agrario dispuso indebidamente, con la aprobación de titulaciones, al socaire de la Ley 7599.

En primer término, la naturaleza de esos bienes debe ser indudable, pues la Ley de Informaciones Posesorias, artículo 7 y sus reformas (la última introducida por el artículo 72, inciso b, de la 7575) autoriza la titulación de las fincas que tengan bosque, fuera de las áreas protegidas, si el promovente demuestra ser titular de los derechos de posesión decenal, haber protegido el recurso y que el inmueble está deslindado con cercas o carriles limpios. (El caso de inmuebles dentro de las áreas silvestres protegidas se comentó en el punto VII.2, in fine).

De donde se sigue que las fincas boscosas y terrenos forestales de las reservas nacionales no pueden titularse desde que se afectaron a dominio público del Estado, salvo que el titular acredite una posesión decenal ejercida con anterioridad, cumpliendo los requisitos que exige la ley.

En lo que hace a la situación legal de estas fincas del Patrimonio Natural del Estado que se inscribieron indebidamente con la Ley 7599, vale lo expuesto en el dictamen C-128-99. Ahí nos ocupamos del aparente conflicto entre el régimen exorbitante que dimana de la declaración legal de la demanialidad frente a los títulos viciados sobre porciones de dominio público que consiguieron acceso al Registro de la Propiedad.

Dijimos que la titularidad registral opera sobre la base del régimen de propiedad privada. El dominio público no requiere forzosamente de ese mecanismo protector. "La eficacia del régimen demanial es per se. Su existencia y publicidad se da con autonomía del Registro, sin que sea dable al titular registral alegar desconocimiento como medio de desvirtuarlo y contrarrestar la afectación.

Los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad que caracterizan el dominio público impiden que en su contra pueda esgrimirse la figura del tercero registral para consolidar la

propiedad privada ilegalmente sustraída de ese régimen. El demanio tiene publicidad legal"; son bienes que, por su carácter, no necesitan de la inscripción registral. "Lo anterior va aparejado al principio de inmatriculación de las fincas componentes del dominio público".

En bienes afectos por ley al demanio, la desafectación nunca podría provenir de un acto abusivo e ilícito de los particulares, ni de la Administración. "Si los bienes de dominio público no requieren inscripción en el Registro de la Propiedad, ni de las ventajas y garantías que proporciona el sistema registral, su contenido no puede perjudicarlo... La inscripción no purga los vicios que pueda tener el documento inscrito o el acto contenido. Los vicios subsisten con prescindencia de la inscripción" (idem).

Sin embargo, la inscripción registral ilícita, en perjuicio del dominio público, en tanto no sea anulada, enerva el ejercicio de las potestades de administración y autotutela demanial que ostenta el ente público, y neutraliza la actuación de la potestad de reintegro de oficio del bien. "La posesión del inmueble no puede recobrase administrativamente, sino que ha de acudirse a los Tribunales de Justicia, haciendo las impugnaciones de rigor".

La protección que el Registro de la Propiedad otorga al titular inscrito, escriben GARCIA DE ENTERRÍA Y FERNANDEZ RODRÍGUEZ constituye un límite de la autotutela administrativa y, por ende, a "las facultades reivindicatorias de la Administración, que en cualquier caso resulta gravada con la carga de impugnar (destruir o invalidar la protección) judicialmente la presunción de legitimidad que deriva de la inscripción en el Registro" (dictamen C-128-99).

La acción reivindicatoria de bienes de dominio público, previa anulación del título ilícito y de su inscripción, se anotó, es imprescriptible. Lo aclara la propia sentencia N° 2001-08560 de la Sala Constitucional, cuando dimensiona los efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad, para dejar a salvo los títulos inscritos que superaron el plazo de impugnación de tres años, "sin perjuicio de que el Estado pueda ejercer las acciones tendentes a recuperar aquellos terrenos titulados que constituyan bienes de dominio público". Estas "acciones" son: la administrativa, ante el IDA, dentro de los tres años, y las judiciales ulteriores.

En la consulta se hace descansar la ilicitud de los títulos de dominio que otorgó el IDA, sin el criterio previo del Ministerio del Ambiente, en el impedimento de disposición de "terrenos rurales de su propiedad o bajo su administración" previsto en la Ley Forestal (artículo 15), y en la Ley 7599, artículos 6° y 7°.

El IDA no podía extender títulos de dominio sobre los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales después de que ingresaron por ley a Patrimonio Natural (antes Forestal) del Estado, porque son de dominio público estatal; no de su propiedad, y su administración está encomendada por entero al MINAE.

En todo caso, no podía obviar el impedimento de la Ley Forestal (artículo 15), para disponer o enajenar de cualquier manera inmuebles rurales.

No obstante, se hacen aquí ciertas precisiones:

1) Los Decretos que, con asidero en la Ley 7599, traspasaron tierras al IDA para ejecutar los programas de titulación revelan que al Ministerio de Ambiente y Energía se le otorgó audiencia al emitirlos y que éste autorizó la titulación de las tierras, por no estar "dentro de las categorías de manejo del artículo 8° de la Ley 7599". (Ver Decretos 27726-MINAE-MAG del 22 de diciembre de 1999 y 27861-MINAE-MAG de 12 de marzo de 1999, considerando 5° en ambos. El Decreto 27726 se refiere al Programa de Titulación de las Llanuras de San Carlos y Sarapiquí y el 27861 al Programa de Titulación de Puerto Jiménez. (El artículo 8° de la Ley 7599 fue anulado por la Sala Constitucional, voto N° 2988-99).

Lo mismo expresan los Decretos 28743-MINAE-MAG, 28744-MINAE-MAG, 28745-MINAE-MAG, los tres del 12 de junio del 2000, y 28746-MINAE-MAG del 12 de junio del 2000. en el considerando VI: "A tenor de los artículos 6 y 7 de la Ley 7599 y 15 de la Ley Forestal N° 7575, el Instituto de Desarrollo Agrario otorgó audiencia al Ministerio del Ambiente y Energía, y éste mediante oficios números OSSC-053-99 del 5 de febrero de 1999, ACLAC-430-99 del 14 de diciembre de 1999, en oficio sin número y ACA-017 del 23 de setiembre y 15 de junio de 1998, del 23 de setiembre de 1998, y DIR-ACOPAC-154 del 7 de abril de 1999, autorizó la titulación de las tierras comprendidas en los programas de titulación "Tierras Altas de Santa Cruz" "Pascua", "Cuenca del Río Aranjuez" y "Los

Santos", "por no estar dentro de las categorías de manejo consideradas Patrimonio Natural del Estado".

2) La respuesta del Ministerio del Ambiente y Energía en todos esos Decretos recae en las distintas categorías de manejo o áreas silvestres protegidas que componen el Patrimonio Natural del Estado, y hace abstracción de los bosques y terrenos forestales enunciados en el artículo 13 de la Ley Forestal, que también lo constituyen.

No consta en forma expresa que el MINAE haya hecho la clasificación casuística de los inmuebles para determinar su aptitud, como ordena el artículo 15 *ibídem*. Empero, queda la incertidumbre porque los Decretos, en su articulado, señalan que los terrenos se destinan a: "agricultura y ganadería" (Decreto 28743, artículo 3º y 28744, artículo 2º) y a "potrero y agricultura" (Decreto 287445, artículo 2º, y 28746, artículo 2º).

3) La redacción que contenía la Ley 7599 en el punto no era la más idónea. Su lectura ligera podía inducir a equívoco. Acorde con su artículo 6º, antes de que el IDA solicitara al Poder Ejecutivo la elaboración del Decreto declarando la zona de titulación, debía informar al MINAE, con el fin de que se pronunciara si había "afectación sobre tierras de uso forestal" o "ubicadas en las áreas de conservación del patrimonio del Estado". En cambio, el artículo 7º *ibid.* obligaba al MINAE a comunicar al IDA, en los dos meses siguientes al recibo de la solicitud, si las áreas comprendidas en la zona de titulación estaban declaradas por ley o decreto, área silvestre protegida: "categoría de manejo dentro de las áreas de conservación".

El MINAE no podía, ni puede, asentir en el traspaso al IDA, vía Decreto, de terrenos forestales o bosques de las reservas nacionales u otros integrantes del Patrimonio Natural del Estado, que por ley debe conservar y administrar, aunque no tengan declaratoria de área silvestre protegida.

4) De todas suertes, se repite, el Instituto de Desarrollo Agrario está impedido para otorgar títulos de propiedad sobre terrenos forestales y bosques de las reservas nacionales o cualquier otro inmueble que conforme el Patrimonio Natural del Estado, desde que se afectaron al mismo. (Para desafectarlos se requeriría una ley ordinaria). Tampoco se le traspasaron con los citados Decretos, y tiene una prohibición legal expresa de enajenar o dar en arrendamiento los terrenos rurales de bosque y forestales (Ley 7575, arts. 13 y 15).

No se le transmitieron, lo que sería abiertamente ilegal, porque los Decretos 27726, 27861, 28743, 28744, 28745 y 28756 (todos en el artículo 1º) excluyen del traspaso al Instituto de Desarrollo Agrario las tierras que comprenden las excepciones de la Ley Forestal; N° 7575; entre éstas las de los arts. 13 y 15, en las que converge a la vez una "causa legal por la que no podían traspasarse", para emplear la terminología de los Decretos.

Además, ateniéndonos a la letra de los Decretos, la respuesta del MINAE da fe de que los terrenos de las zonas de titulación no abarcan espacios de áreas silvestres protegidas, en sus diversas categorías de manejo, pero no se pronunció si estaban "afectos a uso forestal", que es un concepto distinto.

Si ello es así, ante la omisión no operaba el silencio positivo, por mandato de la Ley 7599, entonces en vigor (arts. 6º, pfo. 2º, y 7º in fine), y la jurisprudencia constitucional existente (ver punto VI.9 supra), ni facultaba al IDA a disponer de los bosques y fincas forestales de las reservas nacionales, irrespetando la afectación legal del artículo 13 de la Ley Forestal y la prohibición del artículo 15 ibídem.

5) Ninguno de los Decretos descritos (puntos 1, 3 y 4) parece cubrir la zona de Pérez Zeledón, de interés para ese Ministerio. A pesar de que la consulta no suministra datos, es probable que se refiera al Decreto N° 2621-G del 6 de noviembre de 1972 (Gaceta N° 219 de 17 de noviembre de 1972), por el que se le traspasaron al otrora Instituto de Tierras y Colonización, para la titulación múltiple, según la Ley 5064, terrenos de las reservas nacionales ubicados en el cantón de Pérez Zeledón, cuatro distritos de Buenos Aires y uno de Osa, no comprendidos dentro de las excepciones que indican las Leyes números 2825, 4465 (Ley Forestal de 1969), "o se trate de terrenos de dominio privado o que por otras causas legales no puedan ser traspasados" (artículo 1º).

La Dirección General Forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería estaba obligada a comunicar al ITCO en los dos meses a contar de la fecha de publicación del Decreto en La Gaceta cualquier objeción de su parte a la entrega de títulos de propiedad dentro del área traspasada y, en concreto, si las áreas comprendidas por la zona de titulación son o debían ser declaradas reserva forestal o de otra índole. El Instituto no podía otorgar títulos sobre tales áreas.

Si pasado el plazo, la Dirección Forestal no se pronunciaba, se

consideraban allanadas sus posibles objeciones (arts. 2° del Decreto ibid. y 8° de la Ley 5064). Esta última disposición presentaría roces de inconstitucionalidad a la luz de la jurisprudencia constitucional que rechaza el silencio positivo en materia ambiental.

La Ley 5064, artículo 8°, no daba a la Dirección General Forestal ninguna otra intervención en los programas de titulación ni era necesario su consentimiento o aprobación para los demás actos o trámites regidos por esa ley, pero era enfática en advertir que el ITCO debía abstenerse de otorgar títulos "en zonas que evidentemente sean de vocación forestal".

La Ley 5064 está derogada a la fecha. Ver arts.84 de la Ley de Jurisdicción Agraria, 46 de la Ley de Presupuesto, N° 6975 de 30 de noviembre de 1984, 3° de la Ley 7305, los dos últimos declarados inconstitucionales, y los votos de la SALA CONSTITUCIONAL números 595-92, 786-94 y 0123-I-95.

Aunque el IDA hubiera adquirido los terrenos con una normativa anterior, para programas de titulación múltiple, si dispuso de estos bajo la Ley 7599 debía respetar todas las disposiciones que normaban su actuar al momento de otorgar los títulos. En ese tanto, tienen vigencia los comentarios antecedentes, en lo aplicable.

## IX.-CONCLUSIONES

De todo cuanto precede se colige que:

1) Son parte del Patrimonio Natural del Estado, entre otros, los bosques y terrenos forestales de las reservas nacionales, así como de las fincas inscritas a nombre del Estado y las pertenecientes a las instituciones autónomas, excepto que garanticen operaciones crediticias con el Sistema Bancario Nacional e ingresen a su patrimonio.

A través de sus notas jurídicas esenciales de inalienabilidad, inembargabilidad, imprescriptibilidad de las acciones reivindicatorias, dichos bienes tienen por ley una afectación

inmediata al dominio público del Estado, sin acto complementario atributivo de ese carácter.

2) En interpretación sistemática de los artículos 13, 14 y 15 de la Ley Forestal, como preceptos conexos e interdependientes, la clasificación a que se refiere el último de esos numerales configura un acto de constatación, no de afectación, para corroborar si en un inmueble rural concreto de un organismo de la Administración Pública concurren los presupuestos bajo los que la norma establece el régimen público forestal, para considerarlo comprendido en el género de la demanialidad, con las consecuencias previstas, y neutralizar su pretendida enajenación por el ente público. Es una medida de confirmación protectora para impedir que salgan en forma anómala inmuebles forestales o boscosos del Patrimonio Natural del Estado.

El vocablo "quedarán" ha de entenderse como sinónimo de "permanecerán", "se mantendrán incorporados". La clasificación no determina el ingreso del bien al régimen demanial, sino su permanencia.

Se reconsidera de oficio el criterio que requiere la clasificación de los terrenos rurales, cubiertos de bosque o forestales, propiedad o bajo administración de los organismos de la Administración Pública para el ingreso al Patrimonio Natural del Estado.

3) De acuerdo con el dimensionamiento de sus efectos, la sentencia que declaró inconstitucional la Ley 7599 no afecta a las personas que titularon tierras de dominio privado a su amparo, siempre y cuando hubieren transcurrido tres años desde la inscripción del título sin haberse impugnado (Sala Constitucional, voto N° 2001-08560).

A contrario, sí afecta a los de lapso menor, que no habían consolidado el derecho al abrigo de la Ley 7599 e ingresado en forma definitiva a la esfera patrimonial del titular y, con mayor razón, a quienes apenas tenían las diligencias de titulación en trámite, pues la resolución final debía dictarse con la legislación vigente a ese momento. Incumbe a la Junta Directiva del IDA ordenar, dentro del plazo de tres años, la nulidad absoluta del título levantado ante ese Instituto contra las leyes

vigentes y la de su inscripción, comunicándolo al Registro Público.

Por tratarse de una normativa especial, que reducía a tres años la consolidación del título y la prescripción negativa del tercero a quien podía afectar, la posición mayoritaria de los Tribunales adversa la posibilidad de accionar en un proceso declarativo la nulidad del título sobre inmuebles de dominio privado, dentro del plazo de prescripción decenal, como se admite para las titulaciones ordinarias.

4) En cuanto a los bienes del demanio estatal, la declaratoria de inconstitucionalidad se hizo "sin perjuicio de que el Estado pueda ejercer las acciones tendentes a recuperar aquellos terrenos que constituyan bienes de dominio público" (Sala Constitucional, voto 2001-08560, cons. VI in fine).

También en la sentencia 02988-99, que anuló el artículo 8 de la Ley 7599, la Sala Constitucional dejó a salvo las acciones ordinarias que el Estado podía interponer para revertir las titulaciones.

5) Como consecuencia de los principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad, es imprescriptible la acción judicial del Estado para reivindicar bienes que le pertenecen del dominio público forestal (del Patrimonio Natural del Estado), cuya condición sea inequívoca, y anular los títulos e inscripciones ilegítimas en su perjuicio, obtenidos por el procedimiento de titulación de la Ley 7599.

La acción del Estado para anular los títulos que el Instituto de Desarrollo Agrario otorgó con base en esa Ley, y del asiento registral, procede ante éste. La competencia que tiene el IDA para hacer tal declaratoria es específica y decae al vencerse el plazo perentorio de los tres años posteriores a la inscripción del título, a que está sujeto su ejercicio.

6) La Sala Constitucional, en el mismo voto 2001-08560, dejó vigentes, para la aplicación de la Ley de Tierras y Colonización, los Decretos números 27726, 27861, 28743, 28744, 28745 y 28746, todos MINAE-MAG, por los que el Estado traspasó al IDA diversos terrenos en virtud de la Ley 7599.

Esos Decretos revelan que al MINAE sí se le otorgó audiencia al emitirlos y que éste autorizó la titulación por no estar dentro de las categorías de manejo (áreas silvestres protegidas), sin

referirse a los bosques y terrenos forestales enunciados en el artículo 13 de la Ley Forestal, que también lo constituyen y el MINAE no podía consentir en su traspaso al IDA.

Ante la omisión, no operaba el silencio positivo administrativo (jurisprudencia constitucional y Ley entonces en vigor, arts. 6° pfo. 2° y 7 in fine), ni facultaba al IDA a disponer de esos inmuebles irrespetando la afectación a dominio público y la prohibición de disponer de ellos desde que se afectaron al mismo (Ley Forestal, arts. 13 a 15). Y tampoco se le transmitieron, lo que sería ilegal, porque quedaron excluidos de las tierras traspasadas al IDA, dentro de las excepciones a esa Ley, en las que converge a la vez una "causa legal por la que no podían traspasarse", en terminología de los Decretos.

7) Ninguno de los Decretos descritos en el punto anterior abarca la zona de Pérez Zeledón, de interés para el Ministerio del Ambiente. La incluye el Decreto N° 2621-G de 6 de noviembre de 1972, por el que se le traspasaron al Instituto de Tierras y Colonización, para la titulación múltiple, terrenos de las reservas nacionales ubicados en ese cantón, no comprendidos en las excepciones de la Ley Forestal 4465 de 1969, y la Ley 2825, ni los de dominio privado, o que por otras causas legales no podían traspasarse.

De acuerdo con el artículo 2° de ese Decreto y 8° de la Ley 5064, la Dirección General Forestal del Ministerio de Agricultura y Ganadería estaba obligada a comunicar al ITCO, dentro de dos meses siguientes a la publicación del Decreto, cualquier objeción a la entrega de títulos de propiedad en el área traspasada y, en concreto, si había declaratoria de reserva forestal o de otra índole que afectara la zona de titulación, hipótesis en la cual el Instituto no podía otorgar títulos.

Si la Dirección Forestal no se pronunciaba en ese plazo, se consideraban allanadas sus posibles objeciones. Disposición que hoy presentaría roces de inconstitucionalidad a la luz de la jurisprudencia constitucional que rechaza el silencio positivo en materia ambiental. En todo caso, la derogada Ley 5064, artículo 8°, ordenaba al ITCO abstenerse de otorgar títulos en zonas que evidentemente fueran de vocación forestal.

Aunque el IDA hubiera adquirido los terrenos con una normativa anterior, para programas de titulación múltiple, si dispuso de estos con la Ley 7599 debía respetar todos los preceptos que

normaban su actuación al otorgar los títulos. Asimismo la Ley de Uso, Manejo y Conservación de Suelos, arts. 27 y 64, y su Reglamento, artículo 63, in fine, impiden al IDA adquirir, adjudicar o titular tierras que no clasifiquen para fines agrarios, según el estudio de suelos.

En ese tanto, son válidos los comentarios que anteceden, en lo aplicable.

8) Contra el Reglamento de Titulación de Tierras Ubicadas en Reservas Nacionales (Gaceta N° 173 del 10 de setiembre del 2002), que emitió el IDA, caben varios cuestionamientos: a) Ninguna de las normas en que se fundamenta autorizan por sí al IDA a dictarlo. b) Es de carácter ejecutivo, y su promulgación, cuando corresponda, compete, de manera exclusiva, al Poder Ejecutivo. c) Invade la competencia del Poder Legislativo, al crear un procedimiento administrativo especial y sumario para la titulación de tierras, de excepción frente al judicial previsto en la Ley de Informaciones Posesorias, eludiendo el trámite de reforma legislativa e introduce cambios implícitos en las reglas de la titulación, autorizándola incluso en inmuebles ya inscritos, a nombre del IDA. Al tiempo que reanuda y convalida los trámites iniciados con la Ley 7599, anulada por la Sala Constitucional con efectos retroactivos a la fecha de vigencia. ch) En perjuicio de los recursos forestales, tiene por operado el silencio positivo en materia ambiental, con el transcurso del plazo dentro del que la Administración (MINAE) debe pronunciarse, lo que riñe con el principio contrario reconocido por la Sala Constitucional. d) Restringe el Patrimonio Natural del Estado a las áreas silvestres protegidas o categorías de manejo, y consiente en la titulación de bosques existentes las reservas nacionales, prescindiendo de los bosques y terrenos forestales que forman parte del Patrimonio Natural del Estado, los que desprotege. e) Reproduce un vicio de inconstitucionalidad por el que se anuló la Ley 7599, al no tener como parte y dar audiencias a la Procuraduría, para garantizar que no se titularán bienes de dominio público y, en especial los forestales del artículo 13 de la Ley 7575, con desprotección de éstos. f) Disciplina aspectos que atañen al derecho fundamental de propiedad. La definición de reservas nacionales incluye tácitamente las tierras amparadas por posesión decenal, y las de dominio público, lo que atenta contra la propiedad pública y privada. g) Incide en el régimen de libertad pública, al atribuir carácter de declaración jurada a las manifestaciones del titulado y testimonios de los testigos, ambos con trascendencia penal. i) Asigna actuaciones que comprometen al Poder Ejecutivo en orden al traspaso de propiedad de las tierras que abarcan las zonas de

titulación y su cancelación cuando finalice el proceso.

9) La falta de competencia de la Junta Directiva del IDA para promulgar ese Reglamento no se subsana por el hecho de que en ciertos apartes se adecúe a la normativa común, dato eventual, contingente, que podría variarse en el futuro.

Si bien la sentencia 2001-08560 de la Sala Constitucional remitió a la Ley de Tierras y Colonización para que los terceros pudieran adquirir las tierras traspasadas al IDA con la Ley 7599, sin especificar los títulos y el procedimiento mediante los que podían hacerlo, el voto N° 0123-I-95 aclaró que los terrenos de las reservas nacionales traspasados al IDA para programas de titulación múltiple, con soporte en una Ley que se declara inconstitucional, "pueden ser adquiridos por compra o por adjudicación en los términos de la Ley de Tierras y Colonización", la que no le faculta a emitir un Reglamento de Titulación.

De usted, atentamente,

Dr. José J. Barahona Vargas  
Procurador Director  
Area de Derecho Agrario y Ambiental  
c.c.: Prof. Wálter Céspedes Salazar  
Presidente Ejecutivo  
Instituto de Desarrollo Agrario

#### **FUENTES CITADAS**

- 1 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Opinión Jurídica : 134 - J del 05/12/2000. OJ-134-2000
- 2 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Opinión Jurídica: OJ-078-2006 del 8 de junio de 2006
- 3 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Dictamen : 095 del 6/5/1987 del 6 de mayo de 1987.
- 4 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Dictamen : C-321-2003 09 de octubre de 2003